

Le Remploi au point de vue industriel en matière de dommages de guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 25 Juin 1919, à une heure et demie

PAR

James BEGOÛGNE DE JUNIAC

Président : M. HITIER.

Suffragants { MM. SOUCHON, *Professeur.*
TRUCHY, *Professeur.*



PARIS

ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 43

1919

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

Le Remploi au point de vue industriel en matière de dommages de guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 25 Juin 1919, à une heure et demie

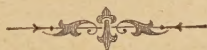
PAR

James BEGOÛGNE DE JUNIAC



Président : M. HITIER.

Suffragants { MM. SOUCHON, *Professeur.*
TRUCHY, *Professeur.*



PARIS

ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—
1919



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552605_0043

INTRODUCTION

La guerre de 1914-1918 a fait subir à la France des dommages incalculables et sans exemple. Des guerres antérieures ont pu avoir une plus longue durée, être conduites sur une plus grande étendue de territoire, avec un acharnement égal, aucune n'a accumulé derrière elle des ruines aussi formidables.

Ce contraste ne tient pas seulement au perfectionnement des engins de destruction, juste manifestation du progrès de la science et de la civilisation, dont certains avaient l'illusion d'attendre la disparition des guerres ou leur rapide achèvement. Il a pour cause principale le fait que la guerre de 1914 a été la chose non pas d'armées ou d'Etats organisés, mais de nations tout entières. Toutes les forces vives des belligérants ont contribué à la lutte. Les peuples tout entiers ont été appelés aux armées. L'industrie, le commerce, la finance, l'agriculture ont joué un rôle plus ou moins direct, mais toujours indispensable, dans la marche de la guerre.

Cet effort général n'a pu se produire sans entraîner une perturbation profonde dans la vie du pays. Les conditions normales d'existence d'un peuple, brusquement suspendues pour plus de quatre années et transformées en une tension commune vers un but unique, la guerre, ne peuvent reprendre du jour au lendemain à la cessation des hostilités. L'arrêt

brutal et prolongé de la vie économique a causé à l'industrie, au commerce, à l'agriculture, des pertes appréciables.

A ces causes s'en ajoute malheureusement une autre. La guerre a été envisagée par l'Allemagne, plus que par toute autre puissance comme la lutte d'un peuple contre les autres. Les théoriciens ne l'envisageaient pas seulement comme une opération militaire résolvant un conflit par la force. Destinée à assurer à jamais la prépondérance allemande, le principe du *Deutschland uber aller*, elle avait un objet beaucoup plus vaste, l'extermination même de l'adversaire, extermination de la population d'abord, qui conduisait logiquement à porter la guerre sur les civils mêmes, les femmes et les enfants ; extermination des richesses de la nation par la destruction méthodique, sans nécessité militaire, des biens matériels, démolition de maisons, d'usines, arbres coupés au ras du sol, inondations de puits de mines en vue de les rendre inutilisables, par l'enlèvement des machines, de l'outillage, des matières premières, des produits fabriqués susceptibles d'être utilisés par nos ennemis.

Ces destructions et ces pillages méthodiques ont atteint particulièrement l'industrie. Leur proximité des frontières belge, luxembourgeoise et allemande a porté la guerre dans les régions de la France qui sont le plus actives au point de vue industriel, en raison de leurs richesses naturelles en charbon ou en minerai de fer : Nord, Pas-de-Calais, Meurthe-et-Moselle, Ardennes notamment. Les nombreuses et importantes usines de ces départements étaient un appât bien tentant pour les Allemands. En occupant ces régions, ils

nous privaient, dans une guerre où le rôle de l'industrie devait être de premier plan, d'éléments de production qu'il a fallu reconstituer à l'intérieur du pays. Ils espéraient nous en priver définitivement, soit par l'annexion, soit tout au moins par la destruction ou le pillage suivant un plan préconçu et froidement exécuté et ruiner pour longtemps l'industrie française au bénéfice de la leur.

La France victorieuse se devait à elle-même de déjouer ces plans et de restaurer les régions envahies. Elle le devait également à ceux qui avaient souffert par l'Allemagne dans leurs biens, après avoir donné leur sang pour la défense du territoire. Malgré la défaite, le Gouvernement de 1871 n'avait pas hésité à réparer les ruines causées par la guerre de 1870-1871. Sortie triomphante de la lutte, la France de 1919 ne pouvait faire moins.

L'équité ne la poussait pas seule à réparer les dommages de la guerre. Son intérêt même l'y conviait. L'échec de ses plans militaires n'a pas fait renoncer l'Allemagne à ses ambitions économiques. Son unité faite en 1871 à Versailles, n'a pas été brisée par la défaite. Elle subsiste malgré quelques déchirements intérieurs, qui ne soulèvent pas la question de l'unité allemande, mais seulement celle de la suprématie de la Prusse ou de la Bavière dans l'Etat allemand. N'ayant pas eu d'opérations militaires sur son propre territoire, l'Allemagne est donc prête immédiatement à reprendre sa vie économique, sa concurrence industrielle, notamment. Cette concurrence eût été plus âpre, plus difficile à combattre et à vaincre que jamais, si la France n'avait au moins rétabli

les conditions d'avant-guerre en rendant aux régions envahies leur physionomie de 1914.

Au point de vue de l'équité, comme au point de vue de l'intérêt économique général, la réparation des dommages de guerre se présentait ainsi comme une restauration. Mais cette formule, vague à dessein, a besoin d'être précisée. Comment devait se faire cette restauration ? Pouvait-elle consister simplement dans l'attribution à la victime du dommage d'une indemnité représentative, payée sans conditions ? Devait-on exiger une reconstitution des biens détruits dans leur état d'avant-guerre ?

C'est la question du emploi. Elle a soulevé de très vives controverses et le conflit aigu et de longue durée qu'elle a suscité entre la Chambre des Députés et le Sénat, a failli compromettre et a longtemps retardé le vote de la loi sur la réparation des dommages de guerre. Le projet du Gouvernement et le texte de la Chambre subordonnaient l'indemnité à la justification du emploi. Le Sénat le déclarait facultatif.

La thèse du Sénat a fini par l'emporter. Mais si le emploi n'est plus obligatoire, le Parlement l'a vu d'un bon œil et par de nombreuses dispositions passées dans le texte de la loi, a témoigné de sa faveur pour lui.

Cette tendance du législateur à préférer le emploi, à l'encourager jusqu'à l'admettre de plein droit dans certains cas, nous oblige à examiner au point de vue des principes la question du emploi. La véhémence des discussions qu'elle a fait naître donne un intérêt particulier à un exposé des

travaux préparatoires de la loi. Nous lui consacrerons notre première partie.

Dans une seconde partie, nous examinerons les motifs juridiques et économiques invoqués pour et contre l'obligation du emploi.

Enfin, une troisième partie contiendra le commentaire de la loi du 17 avril 1919, au point de vue des conditions et des effets du emploi.

PREMIÈRE PARTIE

Historique de la loi au point de vue du emploi

§ 1. — L'ARTICLE 1^{er} DE LA LOI DU 26 DÉCEMBRE 1914

Dès la première année des hostilités, les pouvoirs publics s'étaient préoccupés d'assurer aux victimes de la guerre la réparation des dommages qui leur avaient été ou leur seraient causés. Sur la proposition du Gouvernement le Parlement insérait dans la loi du 26 décembre 1914 un texte consacrant non seulement le principe d'une indemnité, mais le droit à une indemnité.

L'article 12 de la loi de finances du 26 décembre 1914 était ainsi conçu :

« Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation matérielle des dommages résultant des faits de la guerre.

« Un premier crédit de 300 millions est ouvert au Ministère de l'Intérieur pour les besoins les plus urgents.

« Un décret pris en Conseil d'Etat fixera la procédure de la constatation des dommages et le fonctionnement des Commissions d'évaluation ».

Cette loi de principe avait été unanimement adoptée par les Chambres. Un certain nombre de décrets, en date des

4 février, 4 mars, 24 mars, 8, 22 et 27 avril 1915, réunis et complétés par le décret portant règlement d'administration publique du 20 juillet 1915 vinrent en régler les détails d'application en ce qui concernait « la constatation et l'évaluation des dommages résultant de la guerre ».

Mais restait à voter la loi spéciale déterminant les conditions d'exercice du droit à réparation. Son élaboration et sa discussion ont été extrêmement longues et c'est le 19 avril 1919 seulement qu'elle a été promulguée. Le principe était admis par tout le monde ; mais dès qu'on en venait aux conditions d'application, l'accord cessait et l'une d'elles, celle du emploi, a longtemps divisé le Sénat et la Chambre des Députés.

§ 2. — LE PROJET DU GOUVERNEMENT DU 11 MAI 1915

Le 11 mai 1915, le Gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre le projet de la loi prévue par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914. Assez sommaire, ce projet ajournait à des projets ultérieurs la solution des principales difficultés.

Sur le principe, il s'appliquait à restreindre ou même à nier le droit proclamé en 1914, regrettant sans doute un moment de générosité trop coûteux pour les finances publiques et dont la longue durée désormais prévue de la guerre ne permettait plus d'évaluer les conséquences budgétaires.

« L'Etat, dit l'exposé des motifs, ne peut être assimilé, s'il est débiteur, à un débiteur ordinaire, celui-ci doit offrir

pour satisfaire au jugement, s'il est nécessaire, l'universalité de ses biens et l'offrir tout de suite. Est-il possible que des esprits pénétrants n'aient pas aperçu toutes les impossibilités juridiques, financières et politiques auxquelles se heurte une thèse dont la hardiesse confine au paradoxe ? »

Après ces réserves sur l'assimilation à un droit de créance envers l'Etat du droit à indemnité reconnu par la loi du 26 décembre 1914, le projet refuse à ce droit la sanction d'un recours judiciaire (art. 5) et le limite aux dommages causés aux personnes (art. 1^{er}).

Enfin l'article 2 décide que « l'octroi de l'indemnité sera subordonné à des conditions de emploi répondant à l'affectation des biens détruits » sans préciser, d'ailleurs, ces conditions.

L'exposé des motifs justifie l'obligation du emploi par une allusion directe à un droit social supérieur au droit individuel : « La nation, y lit-on, a le devoir, puisque tel est le but qu'elle poursuit, d'exercer une sorte de droit de contrôle et même de droit de suite sur les indemnités versées ».

C'est subordonner l'attribution de l'indemnité au emploi ; c'est charger l'Etat de la surveillance de cet emploi, dans toute l'étendue des régions envahies ; c'est le faire juge de la réalité de l'emploi.

Le projet du Gouvernement suscita de vives protestations, notamment de la part du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, composé de juristes et de chefs d'exploitations industrielles,

commerciales, agricoles, groupés sous la présidence du doyen de la Faculté de Droit de Paris, M. Larnaude. Ce Comité mit plusieurs fois à l'ordre du jour de ses séances la question du remploi et se prononça toujours contre son caractère obligatoire.

§ 3. — L'AVANT-PROJET DE LA COMMISSION
DES DOMMAGES DE GUERRE

Une Commission spéciale, dite des dommages de guerre, composée de 44 membres, fut nommée par la Chambre des députés pour examiner le projet du Gouvernement ; elle choisit pour président M. Klotz.

Cette Commission élaborait un avant-projet en vingt-sept articles, en refondant et développant le projet du Gouvernement. Dès le début de cet avant-projet, elle affirme « la solidarité de la nation devant les charges de la guerre » et « le droit à la réparation institué par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914 ».

Le droit des sinistrés est donc hautement proclamé. Le texte ne réserve plus à des lois ultérieures le soin de statuer en ce qui concerne les collectivités administratives et les mines, comme le faisait le projet du Gouvernement. Il met sur la même ligne les particuliers, sociétés, associations, établissements publics ou d'utilité publique, communes, départements ».

Pour la fixation et le paiement de l'indemnité, la Commission adopta le système suivant :

Les dommages causés aux immeubles seront réparés dans la mesure de la perte subie, évaluée à la veille de la mobilisation. Si l'attributaire n'affecte pas le montant de cette indemnité à la reconstitution des immeubles endommagés ou détruits, l'indemnité subira une réduction pouvant s'élever jusqu'à 40 0/0.

Cette réparation partielle ne donnait lieu, dans le projet de la Commission, qu'à un paiement d'un genre particulier. L'ayant-droit ne recevait qu'un titre nominatif sur l'Etat, productif d'intérêts, mais inaliénable pendant vingt-cinq ans. Cette valeur restait donc incessible, sauf remploi « en titres de même nature », sous peine de déchéance partielle ou totale de l'indemnité.

L'idée de la Commission paraît avoir été de pousser les ayants-droit, par la menace d'une réduction de l'indemnité, à l'employer à la reconstitution de l'immeuble détruit. Dans le cas de remploi, l'indemnité est calculée à un taux plus élevé et des avantages sont accordés à l'indemnitaire.

D'une part, en effet, le dommage est alors réparé « dans la mesure de la perte subie, évaluée à la veille de la mobilisation », sous la réduction prévue en cas de non remploi.

D'un autre côté, il est tenu compte au remployant du surplus de la dépense de reconstitution résultant de la hausse des matériaux, de la main-d'œuvre, etc...

L'article 6 disposait :

« Si l'indemnité est affectée à la reconstitution des immeubles endommagés ou détruits, le surplus de la dépense nécessitée par la reconstruction sera réglé ainsi qu'il suit :

« Lorsque le montant des frais supplémentaires dépassera soit la somme de 20,000 francs, soit le dixième de la perte subie, l'excédent fera l'objet d'avances remboursables à l'Etat par les attributaires, en cinquante années, à courir de celle qui suivra le dernier versement et productives à son profit d'un intérêt de 3 0/0.

« Le remboursement de ces avances sera garanti à l'Etat par une hypothèque privilégiée inscrite au premier rang des privilèges de l'article 2.103 du Code civil ».

Ainsi, même en cas de remploi, le propriétaire de l'immeuble détruit n'était pas indemnisé de tous les frais qu'entraînait pour lui la reconstruction. S'il ne subissait pas de réduction sur l'indemnité, il était grevé d'une dette à longue échéance et privilégiée au profit de l'Etat. Il ne recevait même pas de l'Etat les capitaux nécessaires au remploi, car, disait le projet, « les indemnités et les avances seront versés par acomptes, le deuxième acompte et les suivants jusques et y compris le solde, ne pouvant être délivrés qu'après justification du remploi devant la Commission départementale ».

Remployez d'abord, vous toucherez ensuite : voilà ce que la Commission disait aux victimes. C'était à elles, déjà ruinées le plus souvent par la guerre, à trouver les capitaux nécessaires pour reconstruire ; et quel crédit pouvaient-elles obtenir, grevées qu'elles étaient d'une dette de cinquante années au profit de l'Etat, payable avant tous autres créanciers ?

L'intérêt de 5 0/0 l'an, accordé par le projet, pour toutes

les sommes dues par l'Etat, ne compensait même pas la charge des emprunts faits à des particuliers ou à des établissements de crédit, dont le taux s'élèverait probablement à un chiffre plus élevé. Il n'était pas, d'ailleurs, payable à l'avance ni par termes, mais « payé en espèces à l'attributaire ou à ses ayants-droit avec chaque versement ultérieur, c'est-à-dire une fois les travaux terminés ».

Pour les outillages et les marchandises des entreprises industrielles ou commerciales, ou, « d'une manière générale, les objets mobiliers indispensables à l'exercice d'une profession ou à la marche d'un service public », la Commission n'accordait la réparation des dommages que « dans la mesure de la perte subie, d'après la valeur des objets à la veille de la mobilisation », c'est-à-dire laissait à l'industriel ou au commerçant la charge supplémentaire résultant du emploi.

§ 4. — LE DÉCRET DU 21 MAI 1916

L'affectation de l'indemnité à la reconstruction des biens détruits était dans la pensée du Gouvernement comme dans celle de la Commission de la Chambre. Le 21 mai 1916, le *Journal Officiel* publiait un décret rendu sur la proposition de M. Aristide Briand, instituant un Comité « pour aider à la reconstitution des régions envahies ou atteintes par les faits de guerre, et, notamment, à la reconstruction des immeubles totalement ou partiellement détruits et à la réfection de l'outillage anéanti ou détérioré ».

Le rapport adressé par le président du Conseil au président

de la République justifiait en ces termes la création de ce Comité :

« Les efforts des divers départements ministériels ne doivent pas rester isolés ; il importe de les combiner, de les coordonner, d'établir une étroite coopération des services publics, pour que l'Etat s'acquitte, d'une façon pleinement satisfaisante, de son devoir qui est de faciliter la reconstruction des immeubles ainsi que la réfection de l'outillage, et plus généralement, d'aider à la reconstitution des régions envahies ou dévastées par la guerre ».

Le décret indiquait ainsi le rôle du Comité :

« Ce Comité établit la liaison entre les divers services publics et coordonne leur action. Il centralise les études et les renseignements ; il prépare et provoque toutes mesures utiles pour tout ce qui se rapporte à l'objet de son institution.

« Il tient par son secrétariat à la disposition des intéressés les résultats de ses travaux et leur fournit les indications et les avis dont ils peuvent avoir besoin, spécialement en ce qui concerne l'approvisionnement en matériaux et matières premières, les moyens de transport et la main-d'œuvre ».

Le Comité n'avait d'ailleurs pas la prétention de se substituer à l'initiative privée : « S'ensuit-il, écrivait M. Briand, que l'Etat doive se substituer aux individus ? Le Gouvernement ne le pense pas. Mais il considère qu'il manquerait à son rôle s'il abandonnait à elles-mêmes les initiatives particulières ; il doit les encourager, les seconder et, au besoin, les susciter ».

« Il faudra, ajoutait-il, pour que cette œuvre soit menée à bien, qu'avec les ressources pécuniaires dont ils disposeront, ceux qui voudront relever leurs maisons d'habitation, leurs ateliers, leurs usines, leurs fermes, soient à même de se procurer les matériaux ou les matières premières, les moyens de transport et la main-d'œuvre dont ils auront besoin ».

§ 5. — LE PROJET DE LA COMMISSION DE LA CHAMBRE

Après de nombreuses consultations des groupements d'intéressés, du Comité National pour la réparation intégrale des dommages de guerre et de longues études, la Commission des dommages de guerre présenta à la Chambre un projet plus complet et plus précis.

Les deux premiers articles de ce projet comportent deux principes généraux ; d'abord, une déclaration un peu vague : Article 1^{er} : « La République proclame l'égalité de tous les Français et la solidarité de la nation devant les charges de la guerre ».

Puis l'article 2 affirme le droit à l'indemnité et en fixe les conditions générales : « Les dommages causés en France aux biens immobiliers et mobiliers, par les faits de la guerre, ouvrent le droit à la réparation instituée par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, pourvu que ces dommages soient certains, matériels et directs ».

Le projet établit l'indemnité sur des bases nouvelles. La réduction en cas de non-emploi est supprimée : « L'indemnité en matière immobilière, stipule l'article 4, comprend

tous les éléments nécessaires à la reconstitution des immeubles endommagés ou détruits, déduction faite de la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté évaluée à la veille de la mobilisation ».

L'article 5 ajoute : « Le montant des frais supplémentaires nécessités par la reconstitution s'ajoute à celui de la perte évaluée à la veille de la mobilisation ». C'est la prime de cherté.

Mais le projet est beaucoup plus rigoureux que celui du Gouvernement. D'après la dernière phrase de l'article 4 « l'octroi de cette indemnité est subordonné, sous réserve des modalités prévues aux articles ci-dessus, à la condition d'en effectuer le emploi ».

C'est l'obligation édictée en termes absolus. Dans le projet présenté par M. Briand, le emploi n'était pas obligatoire, mais encouragé. Le sinistré pouvait avoir intérêt à l'effectuer, puisqu'il touchait une indemnité plus forte et bénéficiait d'avances de l'Etat. Mais à défaut de ce emploi, il avait droit à une indemnité réduite seulement.

Avec le texte de la Commission, celui qui ne remploie pas n'a droit à aucune indemnité : pas de emploi, pas d'indemnité.

La condition du remployant est, par contre, plus favorable. En sus de la valeur de la chose dans son état actuel à la veille de la mobilisation, il touche une prime de cherté représentant les frais supplémentaires de reconstitution. De plus, « la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté fait l'objet, sur la demande de l'attributaire,

d'avances remboursables par lui à l'Etat en vingt-cinq années à courir de celle qui suivra le dernier versement, et productives d'un intérêt de 3 0/0 » (art. 5, al. 2). C'est, appliqué à la prime de vétusté, l'ancien système d'avances privilégiées pour les frais supplémentaires (prime de cherté), désormais payés à titre d'indemnité et non d'avances remboursables.

Le remploi est d'ailleurs subordonné à des conditions rigoureuses. Il « aura lieu, décide l'article 5, sauf exceptions admises en identique ou en similaire, dans la commune du dommage ou les communes limitrophes ».

L'article 5 est le nœud même du projet de la Commission. Il soumet l'attribution de l'indemnité à la reconstitution même de l'immeuble détruit, dans des conditions rigoureuses de lieu et de similitude. Il tend à rétablir les régions envahies avec leur physionomie d'avant-guerre.

C'est cette obligation rigoureuse du remploi entendue d'une façon draconienne qui va soulever les discussions parlementaires les plus vives dans l'élaboration de la loi et les protestations des groupements intéressés, ainsi que du Comité national pour la réparation intégrale des dommages de guerre. Ce Comité votera, à plusieurs reprises, après mûre discussion, le principe de la liberté du remploi. Il le défendra dans la presse et par des brochures. Par l'organe de son président, M. Larnaude, il le soutiendra devant la Commission de la Chambre et il s'efforcera de faire atténuer du moins la rigueur des conditions du remploi.

Le remploi, dans le projet de la Commission, doit encore

satisfaire à une autre exigence : « L'immeuble devra être reconstruit conformément, notamment celles sur l'hygiène publique, et suivant les règles recommandées par le Conseil supérieur d'hygiène et contenue en un décret qui devra intervenir dans les trois mois qui suivront la promulgation de la présente loi ».

En juillet 1915, une section spéciale d'un Comité interministériel était constituée sous la présidence de M. Jules Guesde, avec le programme suivant : Reconstitution des villes et villages, plans d'alignement et de nivellement, hygiène, esthétique. Elle se divise en trois sous-sections, consacrées respectivement : aux villes (plans d'alignement et de nivellement, hygiène); aux villages (plans d'alignement et de nivellement, hygiène); aux monuments et art public ».

La sanction de cette dernière prescription de l'article 5 se trouve dans l'interdiction d'office du emploi, s'il est reconnu contraire à la santé publique.

D'autres interdictions ou des dispenses atténuent le principe de l'obligation du emploi.

« Article 6. — Le emploi pourra être interdit d'office, s'il est reconnu irréalisable ou contraire à l'intérêt économique ou à la santé publique ; il pourra faire l'objet d'une dispense totale ou partielle pour les mêmes motifs, ou encore en raison de la situation des personnes, en raison de la nature ou de l'emplacement des biens, ou si le emploi est onéreux pour l'attributaire.

« La dispense totale ou partielle de emploi pourra être

également prononcée en faveur de l'attributaire qui affectera tout ou partie de l'indemnité à la fondation ou au développement d'œuvres d'assistance ou de solidarité....

« Pour les concessionnaires de mines, la dispense de emploi ne peut être prononcée que si l'impossibilité de continuer l'exploitation est dûment constatée ».

Ces interdictions et ces dispenses prouvent combien trop absolue est l'obligation du emploi. Elles en modèrent très heureusement la rigueur. Mais qui sera juge de dispenser du emploi ? Ce seront des Commissions administratives, un tribunal, une juridiction, c'est-à-dire des hommes qui se laisseront peut-être influencer par des considérations personnelles ou politiques et qui seront en tous cas incompetents pour décider si telle usine doit ou non être reconstruite.

Au lieu d'exiger le emploi, sauf à laisser à une juridiction la faculté d'accorder des dispenses, il eût été préférable ou de rendre le emploi libre ou de fixer législativement les cas de dispenses par un texte plus précis que l'article 6.

La Commission, non contente d'exiger le emploi comme condition de l'attribution de l'indemnité, craint que l'engagement d'y procéder ne soit pas exécuté. Elle se méfie des sinistrés et en fait les titulaires incapables d'une indemnité indisponible.

Au lieu de toucher les capitaux dont ils ont besoin pour reconstituer leurs immeubles, ils reçoivent (art. 26) un « certificat à leur nom, constatant la dette de l'Etat et formant titre à l'égard du Trésor », mais s'ils cherchent à le

négociier pour se procurer les capitaux indispensables aux travaux, l'article 30 leur interdit toute cession du droit à l'indemnité effectuée dans d'autres conditions que celles des articles 1689 et suivants du Code civil ; en outre l'autorisation motivée du tribunal doit être obtenue, après avis du ministère public ; les sinistrés sont assimilés à des mineurs. L'attributaire qui aura cédé son droit dans d'autres conditions pourra en être déchu « à tout moment en totalité ou en partie » (art. 32).

Avec de telles entraves à la négociabilité, le titre de l'ayant-droit ne pourra lui servir facilement de moyen de crédit. L'indemnité ne sera versée, d'ailleurs, que par acomptes et « l'échelonnement des versements bénéficiera en première ligne » à certains attributaires (art. 27). Si les versements ne sont pas, comme dans le projet primitif, subordonnés à la justification du emploi, le sinistré sera, cependant, souvent fort gêné pour commencer les travaux et en assurer la marche régulière, ne recevant pas d'avances de l'Etat.

Dans le cas d'interdiction ou de dispense du emploi l'attributaire ne reçoit que le montant de la perte. Mais bien qu'on n'ait plus rien à craindre de lui, la Commission n'entend pas qu'il gaspille l'indemnité et elle veut en faire entre ses mains un capital sauvegardé à l'instar d'une dot. « Il sera payé en titres nominatifs sur l'Etat français, lesquels, pendant dix ans à dater de leur remise aux attributaires, ne pourront être aliénés que sous condition de emploi en titres de même nature, sauf autorisation motivée du tribunal civil

donnée en Chambre du Conseil, après avis du Ministère public. L'annulation de toute aliénation effectuée en violation du présent article, pourra être prononcée à la requête du Ministre des Finances ».

L'article 27 du projet de la Commission contenait de graves dérogations au principe que l'indemnité est pécuniaire et, en principe, qu'elle est subordonnée au remploi effectué par le sinistré. Il réservait à l'Etat la faculté de se libérer par une dation en paiement et celle d'effectuer d'office le remploi ou d'exproprier :

« L'Etat, disposait cet article, pourra se libérer envers les attributaires par tous moyens, notamment :

« Si les attributaires acceptent,

« En ce qui concerne les immeubles par nature, par la dation d'un autre immeuble de même valeur situé dans le canton du dommage ou les cantons limitrophes ;

En ce qui concerne les immeubles par destination, l'outillage visé à l'article 10 et les meubles ayant une utilité commerciale ou professionnelle, par une fourniture similaire de même valeur ;

« En tout état de cause, l'Etat pourra se libérer, pour totalité ou partie, en faisant exécuter à ses frais les travaux de restauration des immeubles ou meubles endommagés en en fournissant les matériaux pour cette restauration.

« Il pourra se rendre acquéreur des immeubles, en totalité ou en partie ; le prix, calculé sur la valeur à la veille de la mobilisation tiendra lieu de toute indemnité et devra être payé dans les conditions prévues aux paragraphes 3 et 4 de l'article 6 »,

Les dations en paiement, autorisées en cas d'acceptation des ayants-droit ne se heurtent à aucune objection à condition que la valeur de l'équivalent corresponde bien à celle de la chose détruite. L'article 27 ne dit d'ailleurs pas si la valeur des deux choses sera appréciée au même moment, ou celle de l'objet détruit à la veille de la mobilisation et celle de l'équivalent, au jour de la dation en paiement. En cas de contestation, l'évaluation sera faite par les Commissions chargées de l'application de la loi.

L'exécution des travaux par l'Etat est très critiquable. Confier à l'Etat la fourniture des matériaux ou l'entreprise de la reconstruction serait développer sa fonction industrielle; son incompétence et sa lenteur permettent d'hésiter à l'engager plus avant dans cette voie surtout si l'on songe à la grande diversité des reconstitutions à opérer.

Quant à l'expropriation, elle se comprend bien dans les cas où le remploi est interdit comme contraire à l'intérêt économique ou à l'hygiène, ou pour faciliter des opérations de voirie. L'article 27 lui donne une portée beaucoup trop générale en ne faisant aucune distinction entre l'hypothèse où le remploi est interdit, celle où le sinistré en est dispensé et celle où il y est assujetti. Dans ce dernier cas, en acquérant les immeubles d'après leur valeur à la veille de la mobilisation, l'Etat le prive de la prime de cherté et des bénéfices qu'il pourra réaliser par l'exploitation de son établissement industriel ou commercial reconstitué.

En outre, la disposition de l'article 27 place l'exproprié dans la situation d'un dispensé de remploi en ne lui accor-

dant qu'un titre nominatif indisponible sauf remploi ou autorisation du tribunal civil.

Le projet de la Commission détermine les bases de l'indemnité allouée en réparation des dommages causés aux meubles, notamment à l'outillage industriel et aux matières premières. Le remploi n'est pas exigé comme condition de l'indemnité ; il confère seulement l'avantage d'un paiement en espèces.

« Article 10. — Les dommages causés aux meubles seront réparés, sous réserve des modalités prévues aux articles ci-après, dans la mesure de la perte subie, estimée d'après la valeur des objets à la veille de la mobilisation ou, s'il s'agit de dommages causés à l'outillage industriel, commercial ou agricole, dans la même mesure et sous les mêmes conditions que les dommages causés aux immeubles par destination ou, s'il s'agit d'objets dont les cours sont commercialement constatés, d'après le prix moyen de l'année précédant la guerre ».

« Article 19. — Si l'attributaire affecte l'indemnité soit au remplacement des objets mobiliers, soit à la reprise de l'exploitation ou de la profession, soit à un usage industriel, commercial ou agricole dans les conditions des deux derniers paragraphes de l'article 5, elle lui sera versée en espèces.

L'indemnité pourra être également versée en espèces dans les cas prévus au paragraphe 2 de l'article 6.

Si l'indemnité n'est pas employée dans les conditions ci-dessus déterminées, elle sera payée conformément aux dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 6,

Enfin, d'après l'article 7, l'attributaire peut souscrire à la condition de emploi dans un délai de deux ans, à dater de la fixation définitive de l'indemnité.

Si le emploi a été interdit d'office, il aura le même délai pour demander l'autorisation d'effectuer le emploi.

§ 6. — DISCUSSION DU PROJET DEVANT LES CHAMBRES

Tel était le projet de la Commission des 44, en ce qui concerne l'obligation et les dispenses de remplôï, les conditions et les effets du emploi. Elle avait fait subir au projet du Gouvernement des modifications graves, que nous avons signalées chemin faisant. Elle avait, notamment, fait du emploi une condition *sine quâ non* de l'allocation d'une indemnité aux sinistrés, en matière immobilière. Par contre, elle avait amélioré la situation du sinistré employant en lui attribuant à titre définitif et non à titre d'avance remboursable, la prime de cherté correspondant à la hausse du prix de reconstruction par rapport à la valeur de l'immeuble à la veille de la mobilisation.

Qu'allait faire le Parlement des propositions qui lui étaient soumises ? Les débats devant les Chambres firent apparaître un grave conflit entre le Sénat et la Chambre des députés, précisément sur la question essentielle du emploi. Voté par la Chambre en octobre 1916, le projet de loi vint en cession au Sénat en décembre 1917. La Haute assemblée, se séparant nettement de la Chambre, admit le principe de la réparation intégrale du dommage et la liberté du emploi.

Après de laborieuses tentatives de réconciliation essayées par la Commission de la Chambre entre les textes des deux Assemblées, la Chambre se décida, pour en finir avec une loi impatientement attendue par les intéressés et qui était restée en chantier pendant plus de trois ans, à accepter un texte transactionnel, qui fut à son tour adopté par le Sénat.

La loi « sur les réparations des dommages causés par les faits de la guerre » a été promulguée le 17 avril 1919 (1), par un décret portant, outre la signature du président de la République, les visas du président du Conseil, Ministre de la Guerre, du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Ministres des Affaires étrangères, des Finances, de l'Intérieur, des Colonies, de la Reconstruction industrielle des régions libérées.

(1) *J. Off.* du 18 avril 1919, p. 4050.

DEUXIÈME PARTIE

Le remploi aux points de vue juridique et économique Obligations ou faculté

La loi du 18 avril 1919 a adopté au point de vue du remploi un système transactionnel qui rappelle dans une certaine mesure celui de l'avant-projet de la Commission des dommages de guerre de la Chambre. Le remploi n'est pas obligatoire ; il n'est pas une condition nécessaire de l'attribution d'une indemnité au sinistré. Le montant seul de cette indemnité varie suivant qu'il effectue ou non le remploi. L'ayant-droit non remployant touche même une indemnité égale au montant de la perte subie. Le système des abattements, qui figurait dans l'avant-projet de la Commission, a disparu.

Nous examinerons plus en détail, dans notre troisième partie, les règles posées par la loi du 18 avril 1919 quant aux conditions et aux effets du remploi.

Pour le moment, attachons-nous à l'examen du principe, affirmé par elle, de la liberté du remploi. Demandons-nous si ce principe est supérieur à celui de l'obligation. L'obligation a trouvé au Parlement et dans la majorité de la Chambre des députés d'assez éminents défenseurs pour que la question mérite d'être attentivement étudiée,

Les arguments présentés pour et contre le remploi obligatoire peuvent se grouper en deux catégories : arguments juridiques ; arguments économiques.

A la base de la discussion, il faut placer le fondement sur lequel repose la réparation des dommages causés par la guerre. L'indemnité se justifie-t-elle par l'idée d'utilité sociale ou par celle de justice individuelle ?

Dans le premier système, on doit réparer les dommages de guerre parce que ce sera conforme à l'intérêt national bien compris et parce que reconstituer les régions envahies, restaurer leurs moyens de production, ce sera faire jaillir de nouveau les sources anciennes de la richesse, de la prospérité nationale, de l'impôt.

L'idée de justice individuelle peut se résumer ainsi : il faut réparer les dommages de guerre parce qu'il serait injuste, au point de vue de l'égalité des charges sociales, que les habitants des frontières supportent des sacrifices considérables, des pertes supplémentaires de toutes sortes dont les habitants des régions non envahies ne prendraient pas leur part, alors qu'au contraire ils ont pu réaliser pendant la guerre des bénéfices exceptionnels.

Si l'on s'en tient à l'idée d'utilité nationale, l'octroi d'une indemnité peut et doit être subordonné à son affectation certaine à un but d'intérêt général. On ne peut admettre qu'un sinistré touche une somme d'argent, un capital souvent important, représentant le préjudice qui lui a été causé par la guerre, et qu'il soit libre d'en faire ce qui lui plaît, au besoin de la gaspiller. Cette somme, il doit compte de son remploi à la société.

Poussée à ses extrêmes limites, la théorie aboutit à considérer l'attributaire comme un délégué de l'Etat, celui-ci conservant un droit de fixer l'affectation de l'indemnité et de la contrôler.

C'est bien cette prérogative de l'Etat qu'entendait conserver le projet de loi déposé par le Gouvernement. L'exposé des motifs lui donnait une forme juridique, lorsqu'il disait : « La nation a le devoir, puisque tel est le but qu'elle poursuit, d'exercer une sorte de droit de contrôle *et même de droit de suite* sur les indemnités versées ».

Ces idées sont exprimées avec plus de netteté encore et plus développées dans le discours prononcé par M. Viviani à la Chambre au début de la discussion sur le projet de loi, dans la séance du 4 octobre 1915.

« Il faut, dit le Ministre, avoir le droit et le courage de proclamer les choses : nous formons un droit nouveau et nous n'avons pas voulu former un droit individuel... Nous n'avons pas voulu forger un droit qui prît sa base sur le Code civil ; nous avons voulu forger, parce que les circonstances nous y obligeaient, un véritable droit social ».

Et le Ministre indiquait en termes catégoriques la situation juridique du sinistré indemnisé au regard de l'Etat :

« Nous voulons, Messieurs, restaurer le commerce, l'agriculture, l'industrie. Nous voulons les restaurer à travers les personnes que nous aimons, certes, aux douleurs desquelles nous compatissons, mais que nous considérons beaucoup plus *comme des dépositaires et des intermédiaires*

de l'indemnité qui va être versée que comme les véritables bénéficiaires » (1).

Ce droit nouveau, ce droit social, cher à M. Viviani, dissimule dans une formule, d'ailleurs vague, une idée des plus dangereuses. Sous prétexte de conditionner l'exercice du droit des sinistrés, il aboutit dans le projet de la Chambre des députés, à le supprimer pour le remplacer par une mainmise de l'Etat sur l'indemnité.

Le droit social est l'abri possible de toutes les tyrannies et de tous les arbitraires. Dans son ouvrage sur *Le droit social et la réparation des dommages dans les régions envahies*, M. René Jacquelin a fait toucher du doigt les dangers de cette formule : « Le droit social, écrit l'éminent professeur, permet tous les acheminements les plus directs vers le collectivisme... Il est l'engin nouveau qui permet tous les assauts, sur la seule invocation de la force qu'il renferme...

« Armé de cet engin, l'Etat dit au particulier : au nom de la collectivité que je représente, je commence par confisquer ta propriété *quia nominor leo* ; si je la « juge intéressante pour la collectivité, je te la rendrai mais seulement si tu consens à te plier à toutes mes conditions, et si je la juge sans intérêt pour la collectivité, je ne te rendrai que la portion qui me conviendra... ».

Le danger dépasse d'ailleurs de beaucoup la portée de la législation que M. Viviani défendait devant la Chambre sur les bénéfices de guerre :

(1) VIVIANI, Discours à la Chambre des députés, séance du 5 octobre 1915.

« Né d'une loi de circonstance, le droit social nouveau ne manquera pas d'émettre la prétention de devenir la pierre angulaire de tout l'édifice législatif. N'ayant à produire aucune justification autre que son nom, il lui suffira de se présenter pour triompher des divers obstacles rencontrés sur sa route ; il est donc gros de toutes les spoliations les plus démagogiques. C'est un aspect du problème de la réparation des dommages de guerre que les sinistrés feront sagement d'envisager dès maintenant avec la plus grande attention ».

Appliqué à l'indemnité pour dommages de guerre, — et c'est le système qu'avait d'abord adopté la Chambre des députés, — le principe du droit social eût créé un précédent redoutable. Loin d'asservir l'homme et de restreindre les libertés individuelles, la solidarité, sur laquelle on prétend fonder le prétendu droit social se contente de mettre à leur service les ressources et la puissance de l'Etat sans les absorber en lui. Au lieu d'opprimer, elle vient en aide, et elle s'ingénie à encourager les initiatives privées, bien loin de s'en défier.

Au point de vue strictement juridique, la thèse du Garde des Sceaux se heurtait, d'ailleurs, à un texte de loi formel. L'article 12 de la loi de finances du 26 décembre 1914 avait restitué « le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre ».

L'article 12 débutait en ces termes :

« Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation matérielle des dommages résultant des faits de guerre ».

Le principe du droit était solennellement affirmé. La loi annoncée devait en déterminer les conditions d'exercice, mais n'avait pas à le créer, ni à le restreindre, sous peine de régler son exercice.

Après avoir exposé ces idées et déclaré que la loi prévue par l'article 12 avait seulement pour objet « la mise en œuvre du droit à réparation hautement proclamé par le Parlement », le rapporteur du projet de loi à la Chambre, M. Desplas, s'efforçait, comme le Gouvernement dans son projet, d'annihiler ce droit sous prétexte de le soumettre à des conditions. Il allait jusqu'à contester le caractère juridique du droit qu'il venait de reconnaître, en l'entourant d'une multitude de réserves destinées à le détruire.

« Proclamer virtuellement, écrivait-il, l'existence d'un droit, surtout quand il s'agit d'un droit nouveau, ne saurait par là même le transformer en droit positif ; il faut encore en déterminer les éléments, préciser son caractère et son étendue, fixer les conditions de son exercice et le sanctionner.

« En 1914, vous n'avez donc pas créé le droit à réparation. Cependant tout à l'heure, M. Desplas disait qu'il avait été « hautement proclamé », vous avez constaté qu'il était né virtuellement du développement de la solidarité nationale... Vous avez reconnu que l'heure était arrivée de l'admettre dans le droit positif, et vous avez déclaré qu'une loi spéciale l'y ferait entrer ».

Si l'on objecte l'article 12 de la loi de 1914, le rapporteur y voit des déclarations qui ne lient nullement l'Etat :

« De la sorte, vous avez pris envers vous-même à l'égard du pays et des victimes de la guerre, un seul engagement qui ne vous lie pas en droit, mais qui vous lie en conscience : c'est celui d'assurer la réparation matérielle des dommages causés par la guerre ; ce faisant, vous vous êtes évidemment réservé la faculté de soumettre ce droit à telles conditions et à telles modalités qui vous paraîtraient conformes au double devoir dont vous êtes tenus vis-à-vis des individus et vis-à-vis du pays, ainsi qu'au principe générateur de la solidarité nationale ».

Sous couleur de fixer des conditions et des modalités, le projet de la Commission ainsi rapporté se proposait de réduire le droit de la victime du dommage à l'indemnité ou de lui accorder, au lieu d'un droit personnel de créance, un « droit nouveau », d'une nature à déterminer et restreint dans son étendue par l'idée de délégation, de contrôle, de droit de suite, etc., de l'Etat.

Or, un texte législatif, l'article 12 de la loi de finances du 26 décembre 1914, avait déjà affirmé le droit du sinistré à réparation. Le droit à réparation ne pouvait s'entendre que de l'obligation de l'Etat envers lui de l'indemniser du préjudice subi, droit et obligation qu'il fallait considérer comme le lien personnel de créance entre le créancier, la victime du dommage et le débiteur, l'Etat.

Pour inciter la Chambre à affirmer l'existence préalable au projet d'un droit à réparation excluant toute idée d'un droit nouveau, M. Forgeot proposait d'ajouter, dans le texte de l'article 1^{er} du projet, les mots : « Fidèle

au principe posé par la loi du 27 février-14 août 1793 ».

Dans l'opinion de l'orateur, la préexistence du droit à réparation résultait du décret de 1793, dont l'article 1^{er} était ainsi conçu :

« La Convention déclare au nom de la Nation, qu'elle indemniserà tous les citoyens des pertes qu'ils ont éprouvées ou qu'ils éprouveront par l'invasion de l'ennemi sur le territoire français ou par les démolitions ou coupes que la défense commune aura exigées, d'après les règles qui vont être établies ».

Le rapport présenté à la Convention par M. Maignet, au nom des Comités des finances et des secours publics réunis, justifiait ce droit à réparation par les maux que connaissent, en temps de guerre, les départements frontières et par l'idée d'un pacte tacite, sorte d'annexe au prétendu contrat social.

« Quand la société, écrivait Maignet, a inspiré de pareils devoirs à certains des associés (les habitants des départements frontières), elle a dû contracter en même temps l'obligation de leur faire oublier tout ce qu'ils auraient souffert pour l'intérêt commun.

« Ceux-ci n'ont dû consentir à prendre, lors du partage, des lots si différents en valeur des autres par les dangers auxquels ils étaient exposés, qu'autant que cette indemnité a été proposée, parce qu'elle seule pouvait rétablir l'égalité sur laquelle doit reposer tout partage.

« Le contrat a été commun ; tous ont promis de se dévouer également au salut de la chose publique. Dès lors il est,

entré dans l'intention de tous que si quelques-uns d'entre eux étaient appelés, dans des moments de danger, à verser de plus fortes mises dans la société, ils en seraient remboursés aussitôt... le retour de l'ordre... ».

Le rapporteur précisait encore plus nettement le caractère juridique de l'obligation envers les sinistrés. « Ce n'est point un secours, mais un remboursement que les citoyens réclament contre la nation ». Et ce remboursement comprenait la totalité des pertes subies, et s'appliquait à tous les citoyens, quelle que fût leur fortune. La Convention a d'ailleurs voté plusieurs fois des crédits pour payer les indemnités résultant du droit reconnu à la victime du dommage.

Sur l'invitation du rapporteur, M. Forgeot a renoncé à son amendement « qu'il s'agisse ou non, déclarait M. Desplas « d'un droit se rattachant par des liens jusqu'alors méconnus à un droit ancien », les sinistrés n'avaient pas encore, d'après lui, d'action judiciaire contre l'Etat.

Cette assertion nous apparaît, une fois de plus, inexacte. L'article 12 de la loi de 1914 avait créé, au profit des victimes de la guerre, un droit à réparation. Les conditions *d'exercice*, la procédure restaient à fixer, mais le principe du droit préexistait au projet soumis par M. Desplas à la Chambre et, avec le caractère d'obligation juridique pour l'Etat.

Le Parlement ne pouvait donc reprendre d'une main, en 1916, ce qu'il avait donné de l'autre, en 1914. Il devait, sans doute, préciser les conditions dans lesquelles s'exercerait le droit à l'indemnité, mais il n'était pas maître

d'imposer des conditions, sanctionnées par la déchéance de l'indemnité, de nature, par conséquent, à priver le sinistré du droit à réparation qu'il tenait de la loi de 1914.

Affirmé par l'article 12 de cette loi, le droit à la réparation résulte en outre des principes généraux du droit public moderne : « La guerre, écrit M. Joseph Barthélemy (1), est un fait national. Ce n'est que par une vue très superficielle des choses qu'on a prétendu l'assimiler à une catastrophe de nature : cyclone ou tremblement de terre. La guerre est une des manifestations les plus hautes de la vie de l'Etat : c'est parce qu'il y a des Etats qu'il y a la guerre : ici des Etats de proie qui prétendent tirer le bénéfice de la supériorité matérielle qu'ils croient s'être forgée ; là d'autres Etats qui défendent, contre une coupable agression, leur intégrité, leur indépendance, leur vie...

« Qui doit en supporter les charges ? C'est la nation. Oh ! sans doute, c'est un des plus hauts devoirs moraux comme aussi l'une des obligations juridiques les plus précises pour chacun des membres de la nation, de consentir de tout cœur les sacrifices les plus lourds, souvent les plus cruels. Mais la crise une fois passée, les membres de la grande société, de la grande famille nationale se retrouvent entre eux et chacun dépose ses comptes. Les victimes de la guerre se présentent-elles alors... comme un homme qui dirait à ses frères : « J'ai été ruiné par un incendie, par une grêle,

(1) J. BARTHÉLEMY, « Le droit à la réparation des dommages causés par la guerre, ses conditions et ses modalités », rapport au Comité National pour 1916.

« par un tremblement de terre ; je vous prie de m'aider ?
 « — Non. Elles se présentent comme un associé qui a fait dans l'intérêt social des sacrifices personnels. Or, le principe, dégagé par la conscience juridique moderne pour la société politique, c'est l'égalité de tous devant les charges publiques. Celui-là donc qui a avancé pour le fait national de la guerre, pour le service public de la défense nationale, des frais plus considérables que sa part proportionnelle, a un droit véritable à une compensation. Le droit à la réparation des dommages de guerre découle donc de ce principe de l'égalité devant les charges publiques qui est un des mieux établis du droit public moderne, et dont la jurisprudence administrative la plus récente a tiré, au sujet de la responsabilité de l'Etat, des conséquences si remarquables ».

M. Joseph Barthélemy préfère éviter d'employer, pour la réparation des dommages de guerre, cette expression de « responsabilité de l'Etat » qui éveille chez certains juristes l'idée d'une faute. Il s'agit ici d'une « obligation de réparer » qui existe même si l'Etat n'a fait qu'accomplir son devoir », absolument comme l'Etat paie les terrains expropriés et répare les dommages causés, quand il construit des chemins de fer. Cette obligation de réparer ne suppose nullement qu'il soit responsable de la guerre.

L'éminent professeur rejette la justification du droit à réparation tirée de la notion de solidarité ; cette notion n'entraîne pour l'Etat qu'un devoir moral et non une obligation juridique ; elle est donc inutile et insuffisante en notre matière, puisque l'égalité des charges publiques suffit

à elle seule à créer un droit à réparation au profit de qui-conque a payé plus que sa part dans les charges relatives à un fait national.

M. Joseph Barthélemy rejette la théorie du droit social et voit dans le droit à réparation un droit personnel de l'individu.

« Ce droit, écrit-il, nous le construisons en outre comme un véritable droit de l'individu, comme une créance de la victime du dommage. Certes, il importe au plus haut degré que la nation panse ses propres blessures ; c'est son droit, c'est son devoir. Mais nous ne voulons pas que la réparation du dommage du particulier soit comme un accessoire, comme une répercussion indirecte, comme un heureux reflet, à peine voulu, de la réparation du dommage national. La créance de la victime du dommage existe en elle-même ; elle appelle obligatoirement au paiement. L'exécution, ou, pour employer l'expression juridique, le paiement de ses obligations, est un devoir impérieux pour l'Etat. Et il se trouve que l'exécution par l'Etat de ses obligations est, en même temps, le moyen le plus sûr de se panser ses propres blessures morales ou économiques ».

La thèse soutenue par M. J. Barthélemy, l'indemnité pour dommages, est la représentation juridique du bien sorti du patrimoine pour les faits de la guerre. Il tire de cette idée de nombreuses conséquences juridiques. D'abord et avant tout, la réparation doit être intégrale et l'indemnité représenter tout le dommage direct causé soit aux biens, soit aux personnes,

Ensuite, elle est subrogée dans une certaine mesure à la chose détruite : les créanciers privilégiés et hypothécaires exerceront sur elle leur droit de préférence ; les droits d'usufruit, d'usage et d'habitation seront transportés sur elle.

Enfin, l'indemnité devant normalement être affectée à la reconstruction du bien détruit, les créanciers privilégiés, hypothécaires ou chirographaires, les usufruitiers ne pourront s'opposer au remploi et, en cas d'indivision, l'un quelconque des copropriétaires a le droit d'exiger le remploi.

Cependant, M. J. Barthélemy rejette en principe l'obligation du remploi. Cette solution est le corollaire du caractère individuel qu'il reconnaît à la créance du sinistré. Le sinistré possède un droit originaire, aussi originaire que le droit de propriété qu'il remplace, et non un droit concédé. Ce n'est pas la loi qui le lui confère ; elle ne fait que déclarer l'existence d'un droit préexistant, qui découle du principe juridique de l'égalité des charges publiques pour tous les citoyens.

- Il n'appartient donc ni au législateur, ni au pouvoir exécutif de restreindre ce droit, notamment en imposant à son titulaire l'obligation de remployer. Comme tout créancier, le sinistré peut faire de son argent l'usage qu'il veut. Il n'est pas mandataire ou délégué de la nation ; celle-ci n'a pas le droit d'exiger telle affectation des sommes allouées ni de subordonner l'attribution ou le paiement de l'indemnité à une condition de remploi.

La thèse de M. J. Barthélemy se ramène, en somme, à la notion de justice individuelle qu'il fait passer avant

la notion d'utilité sociale. La liberté du emploi en est la conséquence logique.

La première notion assure, dans une plus large mesure, la réparation des dommages de guerre. Si l'on invoque l'utilité sociale, certains dommages ne méritent pas, du point de vue de l'intérêt général, d'être réparés : tels sont les objets d'art, les tapisseries, les tableaux, les châteaux ; la justice individuelle exige, au contraire, l'indemnisation des dommages de toute nature.

Résumons toute cette discussion sur le fondement du droit à réparation. La liberté du emploi se défend très bien au point de vue juridique. Nous avons donné à l'indemnisation le caractère d'un droit de créance originaire et individuel. Il découle d'un principe général de droit public, celui de l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques. Ce fondement et ces caractères de l'indemnité entraînent le droit pour le créancier d'en disposer librement, soit pour l'aliéner, soit pour l'affecter à la reconstitution des biens détruits.

La thèse de l'utilité générale combinée avec celle du droit social comporte comme corollaire un droit de contrôle de l'Etat sur l'utilisation de l'indemnité, le droit d'en fixer même l'affectation. Les conséquences logiques extrêmes sont de subordonner l'attribution de l'indemnité à la condition de emploi, et de permettre à l'Etat de remployer directement lui-même et de rendre le titre représentatif incessible ou difficilement négociable aux mains du sinistré.

Nous avons donné nos préférences à la théorie de la

créance personnelle et individuelle. Juridiquement, nous concluons à la liberté du emploi.

Conséquence logique du fondement juridique et du caractère individuel du droit à réparation du dommage, la liberté du emploi est-elle conforme à l'intérêt économique du pays ? C'est le second point de vue que nous devons examiner.

Les partisans du emploi obligatoire ne s'appuient pas seulement sur l'idée de droit social. Cette notion est d'ailleurs assez vague pour être complexe et englober à la fois un point de vue juridique et un point de vue économique. Fondée sur l'utilité sociale, elle apparaît même principalement comme une doctrine d'opportunité. Le côté économique de la question du emploi est donc, dans cette thèse, le plus important. Remarquons-le même en passant, un des plus ardents partisans de l'obligation du emploi à la Commission des 44, M. Pierre Forgeot, avait d'abord soutenu le emploi facultatif, conséquence du principe de justice individuelle auquel il s'attachait ; tout en restant fidèle à ce principe, il est devenu l'énergique défenseur du emploi obligatoire.

A l'appui de cette thèse, on invoque d'abord la crainte de voir de nombreux et importants capitaux se gaspiller ou rester improductifs. En s'obligeant à réparer les dommages résultant de la guerre, l'Etat assume une charge pécuniaire écrasante, qui s'ajoute aux autres charges nées de la guerre, notamment le service de la dette publique. N'est-il pas du moins naturel de chercher les moyens de rendre cet effort financier utile au pays et aux sinistrés ?

En leur imposant le remploi, on est sûr que les sommes déboursées par l'Etat seront utilisées en vue de la reconstitution des régions envahies.

Ces craintes sont quelque peu chimériques et témoignent d'une défiance exagérée à l'égard des attributaires d'indemnités. Sans doute s'en trouvera-t-il qui verront dans le petit capital touché une aubaine qu'ils s'empresseront d'aller porter au cabaret. Mais ce sera l'infime minorité : cette tentation ne s'emparera que de ceux qui toucheront de petites sommes, par exemple, en remplacement de mobiliers. Ceux qui se verront en possession d'une indemnité plus élevée, d'un véritable capital, le placeront en valeurs sûres, en fonds d'Etat français. Si ce sont des commerçants ou des industriels, les habitudes professionnelles, l'appât du gain les pousseront à reconstituer leur situation d'avant-guerre ou à monter une nouvelle entreprise.

Il est donc mesquin et gênant de considérer les sinistrés comme des incapables, des mineurs, des prodiges ou des femmes dotales dont le bien doit être protégé contre eux-mêmes, au moyen de remplois ou d'incessibilité de titres d'indemnité.

Les partisans du remploi obligatoire paraissent avoir surtout redouté que la liberté n'entraîne l'exode des industriels et des commerçants loin des régions envahies. Ces pays seront pour longtemps bouleversés matériellement. Les routes, les chemins de fer devront être refaits. Des villages entiers sont disparus. Un commerçant n'y reviendra que si d'autres, ses clients, reviennent aussi. Un industriel

hésitera à retourner dans une région privée de communications et de main-d'œuvre. A ces causes d'hésitation s'ajoutera la crainte qu'une fois l'exploitation recréée de toutes pièces au prix de gros efforts, une nouvelle guerre n'éclate et ne détruise encore une fois une usine trop voisine de la frontière.

Bien d'autres considérations peuvent être imaginées qui entraveront le courant de retour vers les régions envahies. Or, si les choses restent en l'état du temps de guerre, si l'industrie, le commerce vont s'établir ailleurs, cet exode entraîne par incidence de graves et désastreuses conséquences économiques.

Dans un village, une usine employait 1,000 ou 1,500 ouvriers ; elle constituait le gagne-pain des habitants. Si l'usine détruite n'est pas reconstruite, que deviendront-ils ? Ils seront condamnés au chômage forcé.

D'autres encore pâtiront de la disparition de l'usine. Les maisons où logeaient ses ouvriers verront leur valeur locative tomber à rien. Les commerçants perdront une clientèle assurée, les chemins de fer subiront une diminution de trafic. La commune perdra les produits de l'octroi, les centimes additionnels payés par l'usine. Les conséquences peuvent être ainsi multipliées. En un mot, l'usine faisait vivre le pays, sa disparition le ruinera.

En imposant le remploi, on force l'industriel à reconstruire son usine. La vie du pays environnant, suspendue pendant la guerre, reprendra avec la même intensité qu'auparavant,

Si nombreuses et si graves que soient les conséquences de cet exode — et ce sont elles qui ont déterminé M. Forgeot à passer dans le camp du remploi obligatoire — elles ne nous entraînent pas à sa suite.

Tout d'abord, la crainte d'un exode général paraît bien exagéré. Certes, on peut citer des chefs d'exploitations industrielles qui ne reviendront plus dans les départements dévastés. Mais c'est un fait connu que l'attachement des populations du Nord et de l'Est à leur sol. On pouvait, pendant la guerre, douter de leur retour au pays, ces doutes étaient mal fondés et l'empressement à, au contraire, été très grand à revenir s'installer, parfois au milieu des ruines.

D'ailleurs, les villages entièrement détruits sont heureusement l'exception. Ceux qui ont beaucoup souffert sont ceux qui se trouvaient sur la ligne de feu même ou à une distance correspondant à la portée du tir de l'artillerie. Dans ceux qui sont restés quatre ans sous l'invasion, les ruines sont moindres et la vie peut y reprendre assez rapidement.

Le remploi obligatoire est-il un remède efficace à l'arrêt de la vie des villages ?

Il est permis d'en douter. C'est une erreur de croire que c'est l'ouvrier qui recherche l'usine ; c'est, au contraire, l'usine qui se déplace vers les points où elle peut trouver de la main-d'œuvre. Ce n'est pas parce qu'il y aura une usine dans telle commune que les ouvriers et les habitants y reviendront. Dans bien des cas, si l'usine ne peut pas se reconstituer sur place, c'est parce qu'elle n'aura pas trouvé la main-d'œuvre nécessaire.

C'est une utopie de croire qu'on peut imposer à une région donnée un régime économique, que l'Etat peut faire surgir des besoins économiques, des usines et des ouvriers pour y travailler. On ne peut attacher des ouvriers, des habitants à un endroit où ils ne veulent pas rester, où ils n'ont pas intérêt à rester.

Si l'on ne peut artificiellement, par le remploi forcé d'une usine, rendre leur travail aux ouvriers, leur clientèle aux commerçants, leur trafic aux chemins de fer, leurs centimes aux communes, on peut songer à réparer le préjudice qui résulte pour eux tous de l'arrêt de la vie dans la région, en assimilant ce préjudice à un dommage de guerre.

La situation de la population ouvrière condamnée au chômage par la suppression d'usines est particulièrement intéressante. Jusqu'à présent, on n'a pas assez songé à la répercussion des mesures législatives sur la classe ouvrière. Toutes les fois qu'une loi touche à certains genres de propriété, elle touche nécessairement à la condition des ouvriers. Cet intérêt est plus difficile à évaluer que celui de la propriété, il n'en doit pas moins être reconnu.

Par exemple, lorsqu'on a exproprié les fabricants d'allumettes, en 1871, on a lésé les ouvriers qui travaillaient dans ces établissements privés. De même, l'interdiction de la fabrication de l'absinthe au début de la guerre a condamné des ouvriers au chômage. L'établissement du monopole de l'alcool mettrait sur le pavé beaucoup d'ouvriers.

L'obligation du remploi n'est pas une solution qui sauvegarde efficacement les intérêts des populations ouvrières

restées sans travail par suite de la destruction d'une usine. Mais le principe d'une indemnité pour dommages causés pourrait être admis.

On cite (1) deux cas où l'indemnisation a été demandée pour les ouvriers atteints par des lois touchant à certaines formes de propriété. En 1843, le Gouvernement proposait de supprimer la fabrication du sucre de betterave en France. Au cours de la discussion devant la Chambre des Pairs, Rossi disait : « On veut distribuer l'indemnité aux fabricants qui travaillent aujourd'hui ; pourquoi indemniser l'entrepreneur et ne rien donner à l'ouvrier ? »

Dans le projet d'établissement du monopole de l'alcool, en Allemagne, en 1866, Bismark prévoyait l'indemnisation non seulement des industriels, mais aussi des ouvriers de cette industrie âgés de 20 ans, du personnel technique des usines de rectification (directeurs d'usines, inspecteurs, surveillants) et même des employés ou agents professionnels du commerce des spiritueux (représentants, courtiers, voyageurs, etc.).

Cette indemnisation éviterait, plus efficacement que l'obligation du emploi, les inconvénients résultant pour les ouvriers de la non reconstitution des usines, inconvénients qui constituaient l'un des principaux arguments des partisans du emploi obligatoire.

L'indemnisation pourrait être étendue à tous autres

(1) LARNAUDE, dans l'Assemblée plénière du Comité directeur du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, brochure, août 1916, p. 12.

dommages nés du même fait au détriment des commerçants, des propriétaires, des Compagnies de chemins de fer, des communes, etc.

Nous avons énuméré et réfuté les arguments présentés en faveur du remploi obligatoire et les objections qu'il soulève contre la liberté du remploi. Il nous faut maintenant exposer les objections auxquelles se heurté le système de l'obligation.

D'abord, l'intérêt fiscal de l'Etat. Le remploi obligatoire oblige de payer non pas la valeur de la perte subie à la veille de la mobilisation, mais la valeur de la reconstruction. La dette de la France sera sensiblement accrue, d'au moins le double, d'après l'estimation de M. Hermant, architecte (1).

Cette objection n'est d'ailleurs pas décisive. L'évaluation de la dépense au double n'est pas exacte. Ce double n'est qu'un maximum, il suppose qu'aucun remploi, en cas de liberté du remploi, n'aura été effectué, ce qui est évidemment absurde, le remploi facultatif sera très fréquemment réalisé.

Une objection plus grave contre le remploi obligatoire a été présentée par M. Hermant, particulièrement bien placé par sa situation pour l'exposer. Au lendemain de la guerre, on verra se produire une lutte de vitesse terrible entre tous ceux qui seront désireux de reconstruire. Dès qu'ils auront touché leur indemnité, et même avant, pour la plupart, rien ne les arrêtera, mais pour construire, il faut le pouvoir ? Or, quel est donc celui de nous qui a perdu le souvenir de ce

(1) *Op. cit.*, p. 29.

qui s'est passé dans les années qui ont précédé la guerre en matière de construction ? On a fait dans Paris le Métropolitain, on a entrepris avec fièvre un très grand nombre de travaux de toute nature ; en cinq ans, la main-d'œuvre a augmenté de 35 0/0 et les dépenses de construction de 25 0/0. On ne faisait cependant pas à Paris cinq cents millions de travaux dans une année (1).

« Nous sommes en guerre maintenant (1916) et nous voyons les matériaux monter dans des proportions qui vont quelquefois jusqu'à 450 0/0 de leur valeur initiale, quoi qu'on ne s'en serve que dans une certaine proportion, car la construction est à peu près partout suspendue et c'est la défense nationale presque seule qui absorbe tout le disponible. Mais lorsque la guerre sera terminée, a-t-on songé à tous les matériaux dont vont avoir besoin ceux à qui appartiennent ces usines, ces exploitations agricoles, ces habitations détruites ? Le jour où l'on commencera sur le sol français pour dix milliards peut-être de reconstructions de toute nature, alors que la main-d'œuvre a monté de 35 0/0 avant la guerre, de combien montera-t-elle ? Non seulement nous verrons toutes les choses atteindre un prix tellement formidable que ce n'est plus 100, mais 300, 400 0/0 que l'Etat se trouvera entraîné à payer pour compenser la prime de cherté ; mais ce sera aussi l'impossibilité radicale d'exécuter pour ceux qui voudront cette reconstruction d'une façon ardente.

Il y a donc intérêt, pour l'Etat, à ce qu'il n'y ait pas trop

(1) *Op. cit.*, p. 37.

de précipitation et qu'un certain nombre de gens ne se décident que plus tard ; mais pour cela, il ne faut pas commencer par mettre tout le monde dans cette nécessité d'opter et de se dépêcher, parce qu'on arrivera à quelque chose d'effroyable, à une crise de construction que nous n'aurons jamais vue.

« La question, ajoute M. Hermant, s'est posée dans notre profession, à propos des architectes des provinces envahies, qui demandaient qu'on fît tout ce qu'on pouvait pour leur réserver les travaux qui se feront dans leur pays. Nous leur avons répondu cette chose très simple : « Mes chers confrères, nous ferons l'impossible en votre faveur, mais un architecte ne peut pas faire cinq ou six millions de travaux à la fois dans une année sans employer des collaborateurs en grand nombre, et encore il n'y arrive pas facilement ; il y en aura pour dix milliards (1) ; combien êtes-vous ? Vous êtes peut-être 500..., comment comptez-vous vous y prendre ? Où trouverez-vous des inspecteurs, des dessinateurs, des vérificateurs ? »

« Ce qui se produira dans notre profession se produira successivement pour les matériaux, pour la main-d'œuvre, pour toutes les conséquences qu'entraînera cette œuvre formidable de reconstruction de quatorze départements français. »

« Il est donc intéressant pour l'Etat qu'il y ait des hésitants, des indifférents, des récalcitrants ; car nous ne savons

(1) Depuis 1916, ce chiffre a évidemment beaucoup grossi.

déjà pas comment on fera pour ceux qui auront le vif désir de rentrer dans leur bien et de recommencer leur vie de labeur...

« Entre deux voisins recevant chacun la même somme de l'Etat, celui qui disposera d'autre part de capitaux liquides prendra les matériaux et les ouvriers du voisin ; il paiera plus cher parce qu'il sera intéressant pour lui d'être prêt avant les autres, d'où la crise de la concurrence. C'est ce qui s'est produit dans toutes les expositions universelles : nous avons vu des exposants aller chercher des ouvriers sur le chantier de leurs concurrents en leur offrant deux et trois fois le prix normal de l'heure pour les faire venir chez eux ; nous les reverront sur une grande échelle. Les prix s'élèveront de plus en plus, et finalement, c'est l'Etat qui paiera la hausse indéfinie des plus-values qu'il prend à sa charge ».

En dehors de la charge fiscale et de l'énorme hausse des prix qu'elle entraînerait, l'obligation du emploi se heurtera souvent à des impossibilités pratiques d'exécution, impossibilités de deux ordres, personnelles ou économiques.

Impossibilités personnelles. — Le chef d'une exploitation est revenu de la guerre malade ou grièvement blessé. Ou bien il a été tué et il laisse une veuve, des enfants mineurs, des héritiers nombreux : il manque désormais une tête pour diriger l'entreprise et pour la reconstituer. Cependant, héritiers de l'industriel, sa veuve, ses enfants, ses parents, succèdent, en acceptant sa succession, à tous ses droits et à toutes ses obligations, juridiquement l'obligation de rem-

ploi passe donc sur leur tête. Mais la veuve, les mineurs, ne peuvent reconstruire l'usine et la faire marcher. S'il y a de nombreux héritiers, il sera difficile d'assurer une méthode de reconstruction et une direction sans heurts ni tiraillements.

Pour résoudre cette difficulté, les partisans du système d'obligation ont prévu des atténuations au principe des dispenses. Ceux qui estimeront être dans l'impossibilité de remployer s'adresseront à une juridiction et lui demanderont de les exempter du remploi.

Ce régime de dispenses offre de graves inconvénients. La juridiction saisie est chargée de décider si une usine doit être ou ne doit pas être reconstruite. C'est une attribution qui sort de la compétence ordinaire des tribunaux. Une juridiction judiciaire ou administrative n'a pas qualité pour résoudre une telle question.

C'est d'ailleurs la faire sortir de son rôle. La décision devrait être laissée à l'initiative individuelle.

La veuve dira : je n'étais pas au courant, ce n'est pas que j'ai des craintes, l'usine marchait très bien, mais je ne puis la reconstituer ni la diriger, je n'en suis pas capable. La décision comporte l'appréciation d'éléments moraux, de l'intelligence, de la capacité, du caractère, dont il est impossible à un tribunal de connaître. Il y a dans la décision à prendre des considérations de famille qui doivent être laissées à l'initiative individuelle.

Le droit attribué à une juridiction de prononcer les dispenses de remploi est une arme redoutable, en raison de son

incompétence, mais aussi parce qu'il est à craindre qu'elle ne s'en serve avec partialité et que le refus de décharger du remploi ne soit entre ses mains un instrument au service de ses influences pécuniaires et des passions politiques. Ce serait faire d'une loi de réparation et de justice une arme politique et électorale.

Sans doute, les partisans du remploi limitent-ils dans une certaine mesure les pouvoirs des juges, en déterminant les cas de dispense de remploi. Mais c'est un frein quelque peu illusoire, étant donnés les termes généraux dans lesquels sont conçues les hypothèses de dispense. « Le remploi, disait l'article 6 du projet de la Commission, pourra faire l'objet d'une dispense totale ou partielle... en raison de la situation des personnes... ». C'est bien vague et cette rédaction laisse la porte ouverte à l'appréciation la plus arbitraire des considérations de famille et des circonstances de la cause.

Les tribunaux ainsi saisis se trouveront souvent dans un embarras extrême. Les tribunaux ont l'habitude de juger des points de droit et aussi des points de fait. Mais ici, les points de fait soumis à leur appréciation seront bien différents de ceux qu'ils ont ordinairement à juger. Ceux qu'ils apprécient à l'ordinaire, ce sont des faits spéciaux, qui se sont produits ou ne se sont pas produits. Ici on leur demande d'analyser une situation de famille : est-il quelque chose de plus complexe ? Sans doute il y a des cas où actuellement le tribunal intervient pour apprécier une situation de famille, par exemple, quand il s'agit d'autoriser une femme mariée, malgré l'opposition de son mari. Mais le tribunal l'autorise

seulement à faire un acte déterminé, isolé ; dans l'hypothèse de la dispense du remploi, il s'agit d'engager quelqu'un dans une entreprise où il peut voir sa fortune s'effondrer.

Il est plus inadmissible de vouloir confier à un tribunal une tâche qui n'est plus judiciaire du tout, mais qui comporte l'appréciation d'une question économique. Peut-il apprécier avec compétence et en toute impartialité si l'usine sera mieux située ici que là, si elle ne serait pas mieux dans telle autre région de la France que dans le Nord ou l'Est ? Donner aux tribunaux cette attribution, c'est entrer à propos des dommages de guerre dans une voie dangereuse, celle de la mainmise de l'Etat sur l'ordre économique. Quand on aura vu fonctionner des Commissions ou des tribunaux qui auront dit comment les usines devront être réparties, comment ne serait-on pas tenté de saisir les tribunaux dans d'autres circonstances pour leur faire arbitrer les mêmes situations.

Les pouvoirs de la juridiction chargée de prononcer les dispenses sont d'ailleurs aussi peu limités dans les hypothèses où le remploi se heurte à des responsabilités ou à des difficultés d'ordre économique. Le même article 6 disposait : « Le remploi pourra être interdit d'office s'il est reconnu comme irréalisable ou contraire à l'intérêt économique ou à la santé publique ; il pourra faire l'objet d'une dispense totale ou partielle pour les mêmes motifs, ou encore en raison de la situation des personnes en raison de la nature ou de l'emplacement des biens où le remploi est onéreux pour l'attributaire ».

Voilà de nombreux cas de dispense ; leur nombre même

et la fréquence des hypothèses que suppose la généralité même des termes dans lesquels est rédigé cet article, montre que bien souvent l'obligation du remploi se heurtera à une difficulté pratique. N'est-il pas plus sage, au lieu de charger une juridiction d'apprécier si les demandes de dispenses sont justifiées, de laisser les sinistrés juges de l'opportunité du remploi, en leur accordant la faculté de ne pas y procéder, tout en l'encourageant, par des mesures de faveur, à remployer ?

L'obligation du remploi apparaît, en effet, comme une erreur économique, plus encore peut-être qu'une erreur.

Juridiquement, la thèse de la justice individuelle paraît plus solide que celle de l'utilité sociale, poussée surtout jusqu'à la notion d'un droit social. Même si l'on adopte comme fondement juridique de la réparation des dommages et de l'indemnité l'idée d'utilité sociale, au point de vue économique, l'utilité sociale n'entraîne nullement l'obligation du remploi ; la liberté laissée à chacun d'utiliser l'indemnité qui lui est allouée apparaît comme plus opportune et plus avantageuse pour les intérêts généraux du pays.

Les partisans du remploi sont victimes d'une illusion. Ils s'imaginent que, d'un coup de baguette magique, l'Etat, grâce au remploi forcé, peut faire ressortir du sol les maisons détruites, les villages, les usines, les fermes, etc..., et qu'ainsi l'ancien état de choses pourra se trouver rétabli — avec cette différence que le vieux sera remplacé par du neuf.

Pour eux, « tout bien pesé et apprécié, la réparation des dommages, si nous voulons qu'elle s'accompagne du minimum

d'injustices individuelles, doit comporter la reconstitution aussi intégrale que possible du milieu social et ce résultat ne peut être obtenu que par l'obligation du remploi » (1).

Instituer l'obligation du remploi, c'est vouloir imposer aux pays envahis de reprendre leur vie dans une forme, dans un moule déterminé. On s'expose ainsi à faire une œuvre vaine, à mettre l'industrie dans une situation dont elle ne pourra pas sortir à son avantage, à nuire par conséquent à l'intérêt de la production et aux intérêts économiques du pays.

La reconstitution forcée du milieu social est, en effet, une utopie. Elle suppose que le passé peut se recréer intégralement. Elle ne tient pas compte du bouleversement formidable apporté à ces conditions par les circonstances anormales, par une guerre de quatre ans. « Qu'on le veuille ou non, a-t-on dit très justement, la guerre est une réalité qui rendra impossible le retour à la vie normale avant un délai qu'il est impossible de déterminer » (2).

L'obligation aveugle du remploi conduirait à des mesures tout à fait contraires à l'intérêt du pays. Elle forcerait des industriels à rétablir des usines pour la fabrication de produits qui se font peut-être à de meilleures conditions, avec un outillage plus perfectionné, une force motrice moins coûteuse, — la houille blanche par exemple, — des moyens de transport plus développés, une plus grande division du travail, une main-d'œuvre moins onéreuse, etc., dans des

(1) FORGEOT, *op. cit.*, p. 24.

(2) ROTH, GENTIL, *op. cit.*, p. 25.

centres plus importants. A quoi bon contraindre un industriel à reconstituer dans ces conditions une usine qui ne pourra pas supporter la concurrence et qui le ruinera lui-même, qui absorbera sans profit ni pour lui, ni pour la collectivité, l'indemnité qui lui sera allouée ?

Pendant la guerre, il s'est créé en France des usines en quantité considérable pour exploiter des industries qui y existaient à peine et par la production desquelles on a voulu remplacer tout ce qu'on allait chercher en Allemagne; dans les départements envahis existaient des usines beaucoup moins importantes, qui avaient pour but de fabriquer ces mêmes produits qui vont, après la guerre, sortir en quantités colossales de nouveaux centres tout à fait modernes. Restaurer les anciennes usines ne servirait à rien. Pourquoi prononcer la déchéance contre un industriel qui, ayant avant la guerre une usine en pays envahis, en aurait monté une autre pour venir en aide à la défense nationale, dont les services auraient émigré ailleurs, que ce soit au Centre, au Nord ou à l'Ouest, et qui ne voudrait pas abandonner ce qu'il aurait créé pendant la guerre pour retourner dans son ancien milieu.

Viendra-t-on dire à un industriel qui faisait, par exemple, de l'acide sulfurique : « L'Etat va vous donner pour refaire une usine la même somme que valait celle que vous possédiez, déduction faite de la vétusté ; comme vous ne pourriez pas avec cette somme faire une usine égale à celle qui a été détruite, on vous paiera la plus-value des matériaux ; on va même vous prêter à 3 0/0 la somme nécessaire pour parfaire la différence de la vétusté, mais vous produirez de l'acide

sulfurique dans la même commune ou dans les communes voisines, sinon vous ne recevrez rien ». Comment le sinistré pourra-t-il accepter cette proposition alors qu'il existera ailleurs des usines produisant des centaines de milliers de kilogs d'acide sulfurique par jour et ayant réuni tous les ouvriers disponibles ?

Lui refuser toute indemnité, s'il n'accepte pas le remploi, parce que les conditions économiques ont été changées par la guerre, est complètement inique.

En exigeant le remploi, on a le tort de considérer chaque industrie comme se suffisant à elle-même et complètement indépendante de toutes les conditions économiques locales. Ces conditions, le remploi obligatoire tend à les reconstituer dans leur ensemble ; il vise à rétablir le milieu social tout entier. Mais cette reconstitution se heurtera trop souvent à des impossibilités. Pour ne parler que de la main-d'œuvre, l'industriel qui revient ne trouvera pas toujours les mêmes facilités qu'avant la guerre. En faveur du remploi obligatoire, on invoque le chômage ouvrier. La crise de travail ne s'exercera pas contre l'ouvrier, mais contre le capital, qui sera obligé, par la loi de l'offre et de la demande, de payer des salaires élevés, lesquels viendront restreindre ses profits.

Une usine a été détruite par la guerre. Tout ce qui l'environne : maisons d'habitation, maisons ouvrières, établissements commerciaux, etc., tout a été détruit aussi. Les ouvriers sont partis, ont été évacués ; les forcera-t-on à revenir alors qu'ils ont trouvé dans d'autres régions des emplois mieux rétribués, ou s'y sont fixés par le mariage ; et ceux

qui ont été tués, les ressuscitera-t-on ? Et ceux qui reviennent de la guerre, grièvement blessés, amputés, malades ?

L'industriel qu'on veut forcer à rebâtir son usine ne pourra peut-être pas la faire marcher, faute de personnel, ou il devra sacrifier pour le paiement des salaires plus élevés la totalité, peut-être, de son bénéfice brut.

L'industrie n'est pas seulement tributaire de la main-d'œuvre et des autres conditions économiques locales, certaines sont tributaires de l'étranger, fournisseur de la matière première. Si l'étranger n'en envoie plus, comment l'industriel pourra-t-il faire marcher l'usine qu'on l'aura forcé à rebâtir ?

Voilà, par exemple, une filature de lin qui a été détruite. La production s'élevait, en France, avant la guerre, à 550,000 broches de filatures de lin, dont 500,000 dans les pays envahis. Or, le lieu de production de la matière première est la Russie. Au point de vue linier, elle se trouve dans une situation extrêmement précaire. Dès 1916, la récolte ne dépassait pas 60 0/0 de son rendement habituel. L'anarchie politique et économique dans laquelle la Russie est plongée depuis deux ans a certainement réduit la production dans des proportions plus considérables encore. Si l'on vient à dire à un industriel, filateur de lin : nous vous forçons à reconstruire votre usine, il sera condamné, faute de matière première, à en arrêter bientôt la marche.

On répond : le remploi n'est pas exigé en identique ; il peut être fait en similaire ; l'industriel qui ne peut filer du lin fera de la laine. Mais, dans le village où se trouve l'usine,

il n'y a pas d'ouvriers qui fassent de la laine ; les ouvriers habitués à ne filer que le lin seraient incapables de filer la laine.

Si le remploi obligatoire se heurte à ces grandes objections, le remploi facultatif répond parfaitement au but économique de la réparation des dommages de guerre. En votant le principe de l'indemnité, le législateur n'a pas seulement voulu faire œuvre de justice individuelle, et compenser la part particulièrement lourde supportée par les régions envahies dans les charges de la guerre, son devoir était de rendre ces indemnités, qui constituent un si lourd fardeau pour le budget de l'Etat, le plus efficaces possible et le plus utiles à la reconstitution économique du pays. Ce relèvement économique n'exige nullement une reconstruction individuelle de toutes leurs usines dans leur état d'avant-guerre ; le remploi obligatoire est même nuisible aux intérêts généraux quand il force à reconstruire des usines d'avance condamnées à végéter.

Pour rendre à la France ses facultés de production et lui permettre de soutenir avec succès la concurrence des pays étrangers, il suffit et il est préférable de laisser aux producteurs leur entière liberté. Mieux vaut compter sur leur initiative intéressée que sur un ordre de la loi.

Le tort des partisans du remploi obligatoire est de se méfier des sinistrés, de supposer que le sinistré qui refusera de remployer est un paresseux ou un imbécile. En réalité, le sinistré cherchera toujours à remployer. Les régions du Nord et de l'Est sont traditionnellement industrielles, la

population y est habituée à ce genre de vie ; ces régions sont pourvues d'un vaste réseau de voies ferrées, le plus dense que nous possédions en France ; elles sont disposées et outillées en vue de la vie industrielle ; comment cesseraient-elles brusquement de le pratiquer.

La crainte que les industriels ou commerçants des pays envahis n'y reviennent pas était donc exagérée et les faits l'ont déjà démontré. Si un sinistré ne remploie pas, c'est qu'il y aura une impossibilité ou un désavantage tenant à des considérations de famille ou à des considérations économiques. Ne vaut-il pas mieux les en laisser juges que de faire arbitrer la situation par des Commissions incompetentes ou partiales ?

Imposer au sinistré le mode d'emploi de l'argent que représente le bien détruit, qui lui est substitué, c'est violer le principe que chacun est libre de faire de sa chose et de son argent l'emploi qui lui convient.

« Jamais, écrivait M. Louis Marin, au cours de la discussion, devant la Chambre, du projet de la Commission comportant l'obligation du emploi, on ne fera comprendre à celui qui reviendra des tranchées, ayant deux années risqué sa vie héroïquement et qui ne trouvera que des ruines au lieu de ses biens, dont les immeubles seront ravagés, démolis, qu'on ne lui doit pas d'abord réparation et qu'il n'a pas à cette réparation un droit formel ; jamais vous ne lui ferez comprendre que la loi est conçue comme si on pouvait le soupçonner de caprice, de désir de dilapidation et non le traiter en victime héroïque, en citoyen majeur

capable de trouver des exploitations ailleurs, à l'occasion, que l'identique ou le similaire; jamais vous ne lui ferez comprendre que si l'ennemi vaincu paie une indemnité pour tous les dégâts accumulés par la guerre qu'il a déchaînée, un certain nombre de sinistrés ne participeront pas à cette indemnité pour des raisons que le Parlement a inventées; jamais vous ne lui ferez comprendre, alors qu'il préfère opérer son emploi, non pas à un autre endroit comme je vous le redis sans cesse, car c'est l'hypothèse que j'entends le moins invoquer, mais dans une autre industrie, on le condamne à la déchéance parce que vous aurez, sous prétexte de conditionner son droit, suivi jusqu'à l'extrême logique, une doctrine méconnaissant ce droit; jamais surtout vous ne lui ferez comprendre, je vous en défie, qu'il ne doit être considéré que comme un préposé de l'Etat, un dépositaire de l'indemnité; que celle-ci n'est attribuée que parce qu'il y a dans la reconstitution de nos provinces, une œuvre utile à la nation, sans souci du malheur même du sinistré et sans que celui-ci ait un droit réel; celui-ci sent, au contraire, qu'il a un droit propre et qu'il saura utiliser au mieux son indemnité » (1). Imposer au sinistré le emploi, c'est encore garotter entre les mains de l'administration l'industrie de toute une région, en laissant aux autres régions leur liberté absolue.

Il faut faire confiance aux initiatives individuelles. C'est aux industriels eux-mêmes à décider s'il est ou non de

(1) Chambre, séance du 13 octobre 1916, *J. Off.*, 14 octobre 1916, Débats parlementaires, Chambre.

leur intérêt de reconstruire telle usine, qui serait peut-être vouée à la ruine dans la région où l'on imposerait sa reconstruction, et si cette usine peut se reconstruire dans une autre partie de la France et qu'elle y fasse, en même temps que ses affaires propres, celles de la région et celle de la France tout entière. Il n'est pas permis d'hésiter, il faut laisser les régions envahies sous le régime de la liberté et de l'initiative privée qui a fait la prospérité industrielle de nos départements du Nord et de l'Est. En supprimant cette liberté et cette initiative, en leur substituant des directions administratives et judiciaires, on risque d'aboutir à un résultat inverse de celui que l'on poursuit. Le commerce et l'industrie des autres régions ne peuvent vivre sous un régime de contrainte. C'est illusion et folie que de vouloir les reconstituer d'autorité.

TROISIÈME PARTIE

Le remploi au point de vue industriel dans la loi du 18 avril 1919

Après de longs efforts de conciliation entre des textes profondément opposés, la Chambre des députés, pressée par l'opinion publique de voter la loi sur les réparations des dommages de guerre, a fini par s'incliner devant la résistance du Sénat au principe du remploi obligatoire.

La loi du 18 avril 1919 consacre la liberté du remploi de l'indemnité pour dommages de guerre. Dans le projet de la Commission de la Chambre d'abord adopté par elle, l'octroi de l'indemnité était subordonné au remploi : pas d'indemnité, pas de remploi. La loi du 18 avril accorde une indemnité à tous les sinistrés, qu'ils effectuent ou non le remploi.

Le droit à réparation des dommages de guerre, formellement consacré par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, est donc à nouveau reconnu. En rappelant ce texte, l'article 2 de la loi du 18 avril 1919, le proclame nettement.

Article 2. — « Les dommages certains, matériels et directs causés, en France et en Algérie, aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre, donnent droit à la réparation intégrale instituée par l'article 12 de la loi du 26 dé-

cembre 1914 sans préjudice du droit, pour l'Etat français, d'en réclamer le paiement à l'ennemi ».

La loi du 18 avril 1919 accorde à tous les sinistrés droit à réparation, indemnité, dès qu'il y a eu dommage, sans que son attribution soit subordonnée à une condition de emploi. L'indemnité représente la réparation intégrale du dommage, son montant est égal à la perte subie. Le Parlement a renoncé, comme l'avait déjà fait la Commission de la Chambre, à pénaliser le non-remployant, sous forme d'abattements, qui réduisaient, en cas de non emploi, le montant de l'indemnité dans une proportion pouvant s'élever jusqu'à 40 0/0.

« Dans le cas où le emploi n'est pas effectué, dit l'article 40 de la loi, le sinistré reçoit seulement le montant de la perte subie ».

Ainsi le principe de la liberté du emploi l'a emporté devant le Parlement. Après de longues discussions auxquelles il a donné lieu à la Chambre, et qui ont failli compromettre le vote de la loi, il est permis de s'applaudir d'un vote dont on pouvait douter et de rendre hommage à la résistance invincible du Sénat, des partisans à la Chambre du principe de liberté, des efforts incessants, devant la Commission de la Chambre et devant l'opinion publique, du Comité national pour la réparation intégrale des dommages de guerre et de son éminent président, M. Larnaude, Doyen de la Faculté de Droit de Paris.

En optant pour la liberté du emploi, le Parlement a tiré la conséquence logique et juridique du principe admis par

tous, du droit à la réparation intégrale des dommages causés par la guerre ; il a fait confiance aux sinistrés et a attendu de leur compétence et de leur activité intéressée le relèvement économique des régions envahies.

Tout en laissant les sinistrés libres d'employer leur indemnité comme ils l'entendront, le législateur est cependant favorable au remploi et son désir est qu'il soit effectué. Il a compté sur la bonne volonté et l'intérêt des sinistrés, mais il les a stimulés par des mesures de faveur pour les remployants. La loi permet au sinistré de ne pas remployer, mais elle encourage le remploi.

Cette faveur ne se manifeste pas seulement par l'octroi d'indemnités plus élevées, par des facilités de paiement et d'acomptes, la loi va plus loin. Par diverses dispositions, elle permet de vaincre la mauvaise volonté d'un sinistré ou de remédier à l'impossibilité où il se trouve d'effectuer le remploi.

L'étude de ces dispositions, qui constituent des atténuations à la règle de la liberté du remploi, trouve naturellement sa place ici, après l'exposé de cette règle.

Tout d'abord, l'article 10 apporte une dérogation importante au droit commun de la propriété. D'après le Code civil, quand un bien est indivis entre plusieurs personnes, aucun acte relatif à ce bien ne peut être accompli que du consentement unanime des co-indivis unis. C'est pourquoi le législateur voit avec défaveur l'indivision, cette règle mettant obstacle, en cas d'opposition d'un seul copropriétaire, à toute mesure opportune d'administration ou d'aliénation.

L'article 10 permet de vaincre, en matière de emploi, l'opposition de la minorité ; son premier alinéa est ainsi conçu :

« Si, parmi les copropriétaires d'un bien, ceux qui constituent la majorité en valeur et en nombre déclarent effectuer le emploi, celui-ci est de droit ; l'indivision est alors prorogée pour une période maxima de cinq ans, à dater de la reconstruction de la chose détruite, sur la demande des copropriétaires qui déclarent vouloir effectuer le emploi. En cas de partage, le emploi sera de droit ».

L'article 10 ne se contente pas d'une majorité quelconque. Il ne suffit pas que la moitié plus un du nombre des copropriétaires soit favorable au emploi, il faut que ces copropriétaires représentent à eux seuls plus de la moitié de la valeur des biens.

L'article 10 s'est inspiré des dispositions consacrées par les lois de 1865 et de 1888 sur les associations syndicales. Inspiré également par l'intérêt bien entendu de la propriété, il a dérogé au droit commun de l'indivision ; il permet à une majorité de triompher du mauvais vouloir de la minorité. Il est même moins exigeant que les lois de 1865 et de 1888, car il se contente d'une majorité simple en nombre et en valeur, sans exiger, comme ces lois, des majorités renforcées. Il tranche même le partage en faveur du emploi.

Le second alinéa de l'article 10 ajoute : « En matière de société, le emploi sera de droit s'il est décidé dans les conditions de vote prévu aux statuts ».

Cette disposition était inutile. Le droit des sociétés a

pour raison d'être de déroger au droit de l'indivision en substituant à la notion de l'indivision celle de la personne morale, qui permet à la majorité de prendre des décisions obligatoires pour la minorité. Les statuts et les lois sur les sociétés décident des quantum et des majorités nécessaires pour la délibération.

En l'absence de l'article 10, alinéa 2, on se serait référé au droit commun des sociétés et aux termes des statuts.

À la différence du cas d'indivision, où les demandeurs en remploi ont le droit de la prolonger pendant cinq ans, la durée de la société ne peut être modifiée, en cas de remploi, que conformément aux règles posées aux statuts.

Dans d'autres hypothèses de pluralité de droits sur un bien, l'article 10 donne, en cas de conflit entre les divers titulaires, la préférence à celui qui veut remployer.

« Le remploi, décide l'alinéa 4, est également de droit s'il est voulu, soit par le nu-propriétaire, soit par l'usufruitier ou emphytéote, soit par le bénéficiaire d'une promesse de vente ».

D'après le Code civil, la perte de la chose entraîne l'extinction de l'usufruit, mais le droit de l'usufruitier est réparti sur l'indemnité représentative du bien détruit. Quand un bien a été détruit ou détérioré par le fait de la guerre, l'usufruitier exerce son droit sur le revenu de l'indemnité due au nu-propriétaire.

Mais en droit commun, le nu-propriétaire est libre de donner à l'indemnité l'affectation qu'il veut ; il peut la placer en rentes, en valeurs mobilières, en immeubles, reconstituer

l'usine ou le fonds de commerce, etc. S'il est tenu de conserver à la chose sur laquelle porte le droit d'usufruit la destination qu'elle avait au jour de la naissance de l'usufruit, il est seul juge, en cas de perte, de l'emploi à faire de l'indemnité. Cela tient à la nature juridique de l'usufruit. Il confère à son titulaire un droit réel sur la chose. Il lui en donne l'usage et la jouissance, mais il ne lui permet pas d'exiger du nu-propiétaire aucune prestation, en l'absence de tout droit personnel d'obligation entre eux. Le droit attribué à l'usufruitier sur le revenu de l'indemnité d'assurance ou d'expropriation s'explique par la subrogation. L'usufruitier retrouvera son droit en valeur, ne pouvant l'exercer en nature ; mais il n'a pas le droit de demander au nu-propiétaire la reconstitution de la chose.

En dehors du caractère de droit réel de l'usufruit une autre raison s'y oppose. La reconstitution de la chose expropriée est impossible, en raison du but même de l'expropriation. La reconstitution de la chose détruite par cas fortuit, par suite d'incendie, notamment, serait onéreuse pour le nu-propiétaire, si les prix des matériaux et de la main-d'œuvre dépassent l'indemnité qui représente au maximum la valeur de la chose dans son état actuel au moment de la perte. L'usufruitier ne peut exiger que le nu-propiétaire fasse des frais ; celui-ci est tenu de conserver la chose pour en assurer la jouissance, il n'est pas tenu de la rétablir.

L'article 10 déroge à ces principes. Le nu-propiétaire peut décider le remploi, et l'usufruitier n'a pas à s'y opposer ;

c'est le droit commun ; le remploi assure à l'usufruitier la restauration intégrale de son droit, on ne voit pas pourquoi il y mettrait obstacle. Mais si le nu-propriétaire préfère toucher son indemnité et la placer à son gré, l'article 10, alinéa 4, donne à l'usufruitier la faculté d'exiger le remploi.

Cette dérogation aux règles du Code civil se justifie aisément. D'une manière générale, le remploi est conforme à l'utilité générale et, sans le rendre obligatoire, le législateur a raison de l'encourager.

D'un autre côté, l'usufruit est un droit réel sur la chose. Il confère à son titulaire l'usage et la jouissance d'une chose. Subrogé, pour le revenu, à l'indemnité représentative de la chose détruite, l'usufruitier retrouve bien à exercer son droit en valeur, mais non en nature. La reconstitution de la chose lui assure la reconstitution de son usufruit tel qu'il était auparavant, avec l'usage et la jouissance de la chose elle-même.

Le nu-propriétaire peut-il s'en plaindre ? Non. Cette reconstitution n'est pas onéreuse pour lui, puisque, en outre de la valeur de la perte subie, l'indemnité comporte une prime de cherté représentant la hausse du prix de reconstruction. En affectant son indemnité à rebâtir son usine, le nu-propriétaire ne subira aucune charge pécuniaire ; il n'aura qu'à présenter à l'Etat la note de ses frais.

La dérogation au droit commun méritait cependant d'être signalée. En forçant le nu-propriétaire au remploi, l'usufruitier le contraint à se préoccuper de la reconstruction, à dresser des plans, à chercher de la main-d'œuvre, des maté-

riaux. Il l'oblige à assumer ensuite la responsabilité et les risques d'une exploitation dont les conditions sont peut-être moins favorables qu'auparavant. L'usufruitier est, sans doute, intéressé à n'exiger le emploi que s'il pense tirer de la reprise de l'exploitation un revenu supérieur à celui du placement de l'indemnité en rentes sur l'Etat, et si le emploi se heurte à des difficultés de famille, par exemple à la présence d'enfants mineurs, l'usufruitier sera-t-il toujours bon juge ?

L'article 10 ne subordonne son droit à aucune condition. Si un conflit s'élève entre le nu-propriétaire et lui, l'emportera-t-il nécessairement ou bien le tribunal des dommages de guerre sera-t-il appelé à les départager ?

On retombe dans les inconvénients du emploi obligatoire. L'article 10 ne prévoit pas que le nu-propriétaire ait le droit de demander une dispense de emploi ; si on la lui accorde, c'est un tribunal qui assumera la lourde tâche d'examiner l'opportunité du emploi ; il manquera peut-être de compétence ou d'impartialité. En édictant la liberté du emploi, le législateur avait voulu éviter ces difficultés.

Les mêmes objections se présentent dans le cas de bail emphytéotique et dans celui d'indivision. Mais, en matière d'indivision, l'opportunité du emploi est mieux garantie par la nécessité d'une majorité en valeur et en nombre, tout au moins quand l'indivision comprend plus de deux copropriétaires.

L'hypothèse de l'emphytéose est très voisine de celle de l'usufruit. La jurisprudence reconnaît à l'emphytéose le

caractère d'un droit réel qui a été consacré par la loi de 1909. En raison de la longue durée de son bail, l'emphytéote présente, plus encore que l'usufruitier, la physionomie d'un véritable propriétaire et le droit du bailleur se réduit à une sorte de domaine éminent. On conçoit que l'emphytéote, titulaire du domaine utile soit à même d'apprécier l'utilité du emploi.

L'article 10, alinéa 5, contient une autre dérogation au droit commun :

« Pendant la durée de l'usufruit ou du bail emphytéotique, le remboursement des annuités qui peuvent être dues à l'Etat, dans les conditions prévues au paragraphe 5 de l'article 5, est pour moitié à la charge du nu-propriétaire et pour moitié à celle de l'usufruitier ou de l'emphytéote ».

Cette disposition fait allusion à la dépréciation pour vétusté. Pour calculer le montant de la perte subie on prend pour base, aux termes de l'article 5, « le coût de construction, d'installation ou de réparation..., sous déduction de la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté ; l'indemnité est allouée en toute propriété à l'attributaire jusqu'à concurrence d'une somme de dix mille francs (10,000 fr.) et, pour le surplus, elle fait l'objet, sur la demande de l'attributaire, d'avances remboursables par lui à l'Etat en vingt-cinq années à partir de l'année qui suivra le dernier versement et productives d'un intérêt de 3 0/0 ».

Ce sont ces avances dont l'article 10 répartit la charge entre le nu-propriétaire et l'usufruitier, entre le bailleur et l'emphytéote. D'après les règles ordinaires de l'usufruit,

le titulaire est tenu de l'intérêt des dettes grevant la chose dont il a la jouissance, par exemple des dettes faites pour la conservation ou la restauration de la chose, le nu-propriétaire restant tenu du capital. Pour les dettes remboursables par annuité, par exemple les prêts du crédit foncier, chaque année comprend l'intérêt de la dette, plus une fraction du capital, fraction croissante à chaque annuité, puisque le remboursement partiel du capital compris dans les annuités précédentes entraîne une diminution de l'intérêt à servir.

Dans quelle proportion le nu-propriétaire et l'usufruitier se répartissent-ils la charge des annuités ? La doctrine et la jurisprudence sont divisées sur cette question. La solution la plus juridique, sinon la plus pratique, consiste à calculer la part de capital et la partie d'intérêt contenues dans chaque annuité et à faire payer la première par le nu-propriétaire, la seconde par l'usufruitier.

La loi du 18 avril 1919 a résolu le problème par un forfait. Le nu-propriétaire et l'usufruitier paieront chacun la moitié des annuités. C'est un procédé tout à fait empirique et arbitraire, qui n'a qu'un mérite, celui de trancher d'une manière radicale toutes les difficultés.

L'article 10 donne encore au bénéficiaire d'une promesse de vente le droit d'exiger le remploi. C'est une disposition fort opportune. Un exploitant d'usine, désireux de se retirer, avait promis à une autre personne de lui céder son usine. Le bénéficiaire de la promesse de vente était appelé à succéder prochainement au propriétaire de l'usine. Il avait étudié soigneusement l'affaire. Il est parfaitement à même

d'apprécier si le remploi est opportun. La question l'intéresse plus vivement que celui qui va se retirer et l'on comprend que le législateur lui permette d'imposer sa volonté.

Telle est la faveur avec laquelle le législateur a vu le remploi qu'il n'a pas voulu faire de l'option une faculté personnelle au sinistré. Non seulement il accorde le droit au remploi à des titulaires de droits sur la chose qui ne l'auraient pas d'après le droit commun, mais il confère aux créanciers des droits importants.

La loi du 18 avril 1919 ne permet pas aux créanciers de s'opposer au remploi, elle les autorise, au contraire, à l'exercer.

« Le créancier privilégié, hypothécaire ou antichrésiste, décide l'article 10, alinéa 6, ne peut s'opposer au remploi, ni exiger le paiement de sa créance en argent qu'à l'échéance fixée par le contrat initial, prorogée sans frais d'une période correspondant à l'interruption de la jouissance ».

Cette disposition est très opportune. Les créanciers ont perdu, par la destruction de la chose, le droit réel qu'ils possédaient sur la chose. Ils auraient pu être tentés, par suite de la disparition de leur garantie, d'exiger le paiement immédiat. Ils auraient pu être tentés de faire opposition au remploi, qui va demander du temps, qui va mettre devant eux, pour les avances remboursables, un nouveau créancier privilégié, l'Etat, qui exposera leur débiteur aux risques inséparables d'une exploitation industrielle ou commerciale.

Estimant que l'industriel est le meilleur juge de l'opportunité du remploi, l'article 10 ne permet pas à ses créanciers

de s'y opposer. Quel intérêt y auraient-ils, d'ailleurs ? A leur égard, la chose reconstituée prend la place de la chose détruite, lui est subrogée.

« Les créanciers privilégiés, hypothécaires ou antichrésistes, les usufruitiers, les emphytéotes, les titulaires d'un droit de vente ont leurs droits reportés sur la chose reconstituée, sous réserve du privilège consenti à l'Etat par la paragraphe 7 de l'article 5. ».

Si les titulaires d'un droit réel ne peuvent s'opposer au emploi, ils ont le droit, ainsi que les créanciers même chirographaires, de l'exercer à la place du débiteur.

L'article 1166 du Code civil autorise, en cas d'exaction du débiteur, ses créanciers à exercer ses droits et actions, à l'exception de ceux qui sont attachés à sa personne. La reconstitution de l'usine détruite les intéresse au premier chef. Si le sinistré ne veut pas remployer, c'est peut-être par mauvaise volonté, c'est peut-être aussi parce que l'industriel débiteur est décédé laissant une veuve, des héritiers mineurs ou incompetents, c'est peut-être parce qu'il estime le emploi non opportun. Les créanciers diront au tribunal : il est de notre intérêt purement pécuniaire de voir l'usine se réédifier, car l'indemnité représentant sa valeur à la veille de la mobilisation ne suffit pas à nous dédommager tous. Le emploi nous sera une garantie plus considérable : indemnité plus élevée, comportant une prime de cherté ; bénéfices à attendre de la remise en marche de l'exploitation. Notre débiteur ne peut ou ne veut remployer, autorisez-nous à agir à sa place,

Cette faculté ne doit pas être confondue avec celle d'exiger le remploi que l'alinéa 4 accorde au titulaire de droit d'usufruit, d'emphytéose, ou au bénéficiaire d'une promesse de vente. Elle appartient, à la différence de celle-ci, aux créanciers, même chirographaires. L'alinéa 4 permet à certaines personnes de forcer le propriétaire à remployer. Pour bénéficiaire de la faculté de l'alinéa 5, les créanciers sont obligés d'agir eux-mêmes de se substituer à leur débiteur, de remployer eux-mêmes.

Les alinéas 8 et 9 déterminent les conditions d'exercice de cette subrogation aux droits du sinistré. Conformément au droit commun, elle ne peut être exercée qu'après une mise en demeure du débiteur et l'autorisation en doit être demandée au tribunal civil. La compétence n'a pas été attribuée au tribunal des dommages de guerre. Il ne s'agit, en somme, que d'une autorisation comme celles accordées aux femmes mariées ou aux tuteurs. Les créanciers sont juges de l'opportunité de leur démarche et le tribunal se contente de constater le refus d'agir ou l'abstention du sinistré. Aussi n'est-ce pas le tribunal des dommages de guerre qui est chargé de statuer.

« En cas de non remploi, dit l'article 10, alinéas 8 et 9, les créanciers privilégiés, hypothécaires, ou antichrésistes, ainsi que les créanciers chirographaires et les bénéficiaires d'une promesse de vente, peuvent, avec l'autorisation du tribunal civil, donnée par la Chambre du Conseil, après avis du ministère public, le débiteur entendu, et en souscrivant aux conditions du remploi aux lieu et place du débi-

teur, être subrogés dans les droits attribués à ce dernier par la présente loi pour la reconstitution de leur gage. Le bénéfice de cette subrogation n'appartient aux étrangers en France que dans les conditions prévues au paragraphe de l'article 3.

« Les créanciers ne peuvent exercer l'action qui leur est réservée qu'après un délai de deux mois à compter de la mise en demeure faite par eux à leur débiteur. Au cas de demande introduite par l'ayant-droit, l'intéressé en est avisé par les soins du greffier de la Commission cantonale ».

L'article 3, paragraphe 4, reconnaît aux étrangers en France et aux naturalisés à qui la qualité de Français a été retirée le droit à la réparation, mais il réserve aux traités diplomatiques le soin d'en déterminer les conditions d'exercice, ne leur donnant que le droit, à titre conservatoire, de faire constater et évaluer les dommages dont ils auront souffert.

C'est dans les mêmes conditions que les créanciers étrangers pourront être subrogés aux droits de leur débiteur sinistré.

Ces dispositions contenues dans l'article 10 de la loi constituent des dérogations ou des atténuations au principe de la liberté du emploi, puisqu'elles permettent à des titulaires de droits de vaincre la résistance du propriétaire sinistré ou de se substituer à lui.

Mais ce sont là des hypothèses particulières, et le principe fondamental de la loi vise le emploi facultatif, car le sinistré, qu'il remploie ou non, a toujours droit à une indemnité

représentant le montant de la perte subie, c'est-à-dire à la réparation intégrale du dommage causé. L'article 10 n'a pour objet que d'autoriser des titulaires de droits ou des créanciers à sauvegarder au mieux leurs intérêts.

Dans un seul cas, le remploi est vraiment obligatoire. « Pour les concessionnaires de mines, décide l'alinéa final de l'article 5, l'octroi des indemnités prévues au présent article est subordonné à la condition de la reprise de l'exploitation, à moins que l'impossibilité de la reprendre ne soit dûment établie, auquel cas l'indemnité est seulement du montant de la perte subie ».

Si l'exploitation n'est pas reprise, la Compagnie minière ne touche aucune indemnité, même celle correspondant au montant de la perte subie. La reprise de l'exploitation est elle-même subordonnée au remploi puisqu'elle ne peut avoir lieu que si le dommage de guerre est réparé en nature. Donc, pas de remploi, pas d'indemnité : c'est bien un cas, le seul cas, de remploi obligatoire.

Le Parlement a maintenu sur ce point le système dont la Commission de la Chambre et la Chambre avaient fait la règle générale et que le Sénat avait rejeté. Si l'obligation du remploi a paru dangereuse comme principe d'ensemble, le même danger n'était pas à redouter pour les mines. La vie économique du pays tout entier est intéressée à la remise en exploitation de ses richesses minières en houille, en fer, etc. On comprend que le législateur ait fait céder le principe de la liberté du remploi devant une véritable nécessité économique. Les objections présentées contre le remploi

facultatif perdaient ici toute leur valeur. Les considérations de famille ne pouvaient être invoquées puisque les mines sont exploitées très généralement par de grandes compagnies ; les objections d'ordre économique ne se présentaient pas non plus, puisque l'exploitation minière est toujours conforme à l'utilité générale. L'industrie minière étant naturellement localisée, il ne peut être question de la concurrence d'industries similaires créées dans d'autres régions.

L'article 5 réserve d'ailleurs le cas où l'impossibilité de reprendre l'exploitation serait dûment établie. C'est à la Commission cantonale, composée conformément à l'article 22, qu'il appartiendrait d'apprécier cette impossibilité et de dispenser la Compagnie minière du emploi. Dans ce cas, l'indemnité se réduit au montant de la perte subie.

La reprise de l'exploitation peut même être interdite d'office. D'après l'article 6 : « La reconstitution d'immeuble bâti ou la reprise de l'exploitation pourra être interdite d'office par le tribunal des dommages de guerre si elle est reconnue irréalisable, ou contraire à l'intérêt économique ou à la santé publique ».

Cette disposition est la reproduction d'un article du projet de la Commission des dommages de guerre de la Chambre. Elle s'expliquait surtout dans le système du emploi obligatoire consacré par ce projet, comme une atténuation nécessaire à la rigueur de l'obligation de reconstituer le chose détruite. La reprise d'une exploitation minière pourra donc être évitée, non seulement en vertu d'une

dispense au cas d'impossibilité, mais d'office, en vertu de l'article 6, par ordre de la loi.

L'article 6 avait peut-être moins d'utilité avec le remploi facultatif. Le sinistré, principal intéressé, est le mieux à même d'apprécier si le remploi est irréalisable. S'il est contraire à l'intérêt économique, ce sera le plus souvent parce qu'il est onéreux pour l'industriel lui-même ou contraire à son intérêt personnel ; dans ces deux cas, il ne remplira pas et s'il n'était pas nécessaire de lui interdire de reconstituer son usine, le tribunal de dommages de guerre sera-t-il meilleur juge que le sinistré de l'impossibilité ou de l'opportunité du remploi.

L'article 6 conserve cependant un intérêt. Le remploi peut être interdit d'office, s'il est contraire à la santé publique. Les partisans mêmes du remploi obligatoire reconnaissent l'opportunité de ne pas reconstituer les régions envahies en copiant servilement leur état d'avant-guerre. Un quartier de ville a été détruit. Peut-être des maisons étaient-elles peu salubres, des logements trop étroits ou mal éclairés, les rues tortueuses ou insuffisamment larges. Au point de vue de l'hygiène, on devait rechercher à reconstruire le quartier en tenant compte des prescriptions de la science médicale.

Aussi la loi sur les dommages de guerre décidait-elle (art. 5) que « les immeubles bâtis doivent être reconstruits conformément aux dispositions prescrites par les lois et règlements sur l'hygiène publique ». L'article 6 forme la sanction de l'article 5 : si le remploi est contraire à la santé

publique, la reconstitution de l'exploitation sera interdite d'office.

Cette disposition trouvera surtout son application aux maisons d'habitation dans les agglomérations. Elle permettrait cependant d'interdire la reconstruction d'une usine ne pouvant répondre aux conditions exigées par les lois sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs, ou d'une usine dégageant des émanations dangereuses pour le voisinage. En dehors de l'interdiction d'office par le tribunal de guerre, le préfet aurait le droit d'exercer les pouvoirs ordinaires qu'il tient de la législation sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

L'atténuation apportée par l'article 6 à la faculté de remploi nous conduit à examiner les conditions de remploi.

Pour que le remploi puisse donner au sinistré le bénéfice des avantages pécuniaires attribués par la loi, il faut qu'il réponde à certaines exigences de la loi. Quand pourra-t-on dire que le remploi est effectué ?

L'article 5 répond à cette question :

« Le remploi a lieu en immeubles ayant la même destination que les immeubles détruits, ou une destination immobilière, industrielle, commerciale ou agricole, dans la commune du dommage ou dans un rayon de 50 kilomètres sans sortir de la zone dévastée. Toutefois, dans le cas d'expropriation ou de rachat de terres par l'Etat, le remploi pourra être effectué, en matière agricole, dans l'étendue des régions dévastées.

Les immeubles bâtis doivent être reconstruits confor-

mément aux dispositions prescrites par les lois et règlements sur l'hygiène publique.

« Dans le délai de quinze jours qui suivra la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique, rendu après avis du Conseil supérieur d'hygiène, déterminera les règles qui devront être appliquées à la reconstitution des immeubles et des agglomérations. »

« Le remploi est considéré comme totalement effectué si l'attributaire a affecté à la reconstruction de l'immeuble ou à la reconstitution d'une exploitation une somme égale au montant de l'indemnité à lui attribuée en toute propriété.

« Si le remploi n'est que partiel, l'attributaire ne reçoit qu'une fraction des frais supplémentaires correspondant aux sommes employées ».

L'étude des conditions du remploi comprend l'examen des questions suivantes :

- 1° En quels biens le remploi doit-il être fait ?
- 2° Dans quel lieu doit-il s'effectuer ?
- 3° A quelles exigences générales doit-il répondre ?
- 4° Dans quel délai doit-il être accompli ?
- 5° A quelles formalités préalables ou postérieures est-il soumis ?

6° Quelle autorité a compétence pour décider s'il est conforme à la loi ?

De quels biens le remploi doit-il être fait ? — Le projet de la Commission, d'abord adopté par la Chambre des députés, portait que le remploi obligatoire, dans son système,

« aura lieu en identique ou en similaire dans la commune du dommage ou les communes limitrophes ».

En identique, c'est-à-dire qu'une usine d'acide sulfurique était reconstituée en usine d'acide sulfurique identique à la première.

En similaire, c'est-à-dire qu'une usine produisant telle matière pourrait être remplacée par une usine produisant une matière analogue ; par exemple, une filature de lin, par une filature de laine.

Mais où s'arrêter dans le similaire ? Une usine quelconque pouvait-elle remplacer l'usine détruite ou fallait-il la similitude de produits fabriqués, de procédés de fabrication ? C'est une question que le texte ne touchait pas. La Commission chargée de décider si le remploi répondait aux exigences de la loi se serait trouvée fort embarrassée et n'aurait pu juger qu'arbitrairement.

L'article 5 de la loi est à la fois beaucoup plus précis et beaucoup moins rigoureux. Pour précis, car pour déterminer si le remploi est effectué, le tribunal s'en tiendra à la destination ; moins rigoureux, car les destinations qui répondent aux exigences de la loi sont beaucoup plus variées.

Le législateur a rejeté avec raison le remploi en identique, déjà condamné dans le système du remploi obligatoire, le remploi en identique risquait d'être contraire à l'intérêt général.

« L'Etat, écrivait en 1915 M. Truchy, va-t-il imposer la reconstruction d'une exploitation de la même catégorie que celle qui a disparu, un tissage de lin, si c'était un tissage

de lin, une sucrerie si c'était une sucrerie ? Mais ce remploi en identique peut être une opération anti-économique ; il y a des industries encombrées, il y en a d'autres où les capitaux manquent. L'Etat va-t-il empêcher les intéressés de passer des unes aux autres ? Exigera-t-il aussi que ce soit en même lieu, dans la même commune, que l'exploitation détruite soit reconstituée ? Sans doute, en fait, il en sera ainsi dans la plupart des cas, mais si l'intéressé estime préférable de changer le lieu de son exploitation, faut-il le lui interdire ? Dans ces diverses hypothèses, si l'Etat prétend contraindre et empêcher, il méconnaît l'intérêt économique. A tous moments, il s'opère dans la distribution et l'affectation des forces économiques nationales d'incessants changements, et une secousse comme la guerre va rendre nécessaire des changements nouveaux, modifier les débouchés, changer les clientèles. De tout cela, le remploi en identique ne tiendrait pas compte » (1).

Les objections que l'éminent professeur soulevait contre le remploi en identique, il les étendait au système de recours obligatoire, même en similaire. La loi du 18 avril n'exige plus le remploi sous peine de déchéance de l'indemnité ; pour que le remploi soit effectué, elle n'exige même plus une similitude de destination et de procédés, il n'est plus même nécessaire que l'usine soit remplacée par une usine, la maison d'habitation ou de rapport par une maison d'habi-

(1) TRUCHY, « La détermination du montant des indemnités et les modalités de leur paiement », rapport du 12 mai 1915 au Comité National pour la réparation intégrale des dommages de guerre, p. 6.

tation ou de rapport : « Le remploi a lieu en immeubles ayant la même destination que les immeubles détruits ou une destination immobilière, industrielle, commerciale ou agricole ».

Une usine peut donc être remplacée par une autre usine, ou par un fonds de commerce, ou par une maison de rapport, ou par une exploitation agricole.

Dans cette disposition, le législateur a fait preuve d'une largeur de vues dont il convient de le féliciter et qui est trop peu fréquente dans l'œuvre du Parlement. Ceux qui préconisaient le remploi obligatoire avaient en vue la reconstitution aussi exacte que possible du milieu social, au nom de l'intérêt général et de l'intérêt de la classe ouvrière. S'ils n'allaient pas jusqu'à exiger le remploi en identique, les fondements mêmes sur lesquels ils faisaient reposer leur système les conduisaient à envisager les fondements de l'indemnité à une restauration aussi complète que possible du passé.

Le législateur a préféré adopter le régime de la liberté. Le sinistré a la faculté de faire de son indemnité ce qu'il veut. On lui fait confiance et on compte sur son intérêt, guide de son intelligence et de sa volonté pour en faire l'usage le plus conforme à ses intérêts personnels qui se confondent avec l'utilité générale. Du moment qu'on place le sinistré sous le régime de la liberté encouragée, le remploi quel qu'il soit, en identique, en similaire ou autre, choisi par le sinistré, doit être présumé par la loi comme répondant à l'utilité générale comme à l'utilité personnelle de l'attri-

butaire. En se montrant peu exigeant dans les conditions du emploi, le législateur pousse indirectement les sinistrés à l'effectuer, par l'appât des avantages pécuniaires qu'il leur accorde en cas de emploi. Le plus grand nombre possible de sinistrés emploieront pour obtenir la prime de cherté et n'étant pas entravés par le cadre trop étroit des emplois possibles, ils affecteront l'indemnité à la destination immobilière la plus avantageuse.

Lieu de emploi. — Dans le texte proposé par la Commission et voté par la Chambre, le emploi devait s'effectuer « sauf exceptions admises, dans la commune du dommage ou les communes limitrophes ».

Le Parlement a substitué à cet article la rédaction suivante :

« Le emploi a lieu... dans la commune du dommage ou dans un rayon de 50 kilomètres, sans sortir de la zone dévastée ».

Cette nouvelle rédaction substitue à des limites variables une limite forfaitaire et uniforme en même temps que plus large. En exigeant un emploi dans la zone dévastée, elle garantit la reconstitution des régions envahies, principal but de la loi.

Au cours de la discussion devant la Chambre, M. Abel Gordey avait proposé d'autoriser le emploi : « dans une commune quelconque du territoire français ; il qualifiait d' « idée à la fois simpliste et présomptueuse » celle d'exiger le emploi dans le lieu même du dommage : c'était oublier « que la guerre a passé par là ».

« Prenez garde, disait-il à ses collègues, d'aller à l'encontre de vos propres visées et de soulever contre votre projet les revendications affligées des sinistrés eux-mêmes... avec votre système, ils risquent d'être deux fois des victimes : d'abord du fait des meurtrissures de l'invasion, ensuite du fait d'une aide mal conduite qui, ruineuse pour eux, ne tardera pas à le devenir pour la collectivité ».

« Quoi ! Vous avez la prétention de les river à jamais à un sol qui a pu devenir ingrat, à une industrie qui ne peut plus produire, à un commerce qui ne fait plus ses frais ! Et vous croyez que cette contrainte, élevée à la hauteur d'un principe, fût-il tempéré par des exceptions, sera douce aux sinistrés, lorsqu'en face des réalités, ils pourront juger leurs intérêts, qui sont aussi ceux de la France, ne l'oublions jamais » (1).

Ces observations dénonçaient surtout comme arbitraire et mauvais le emploi obligatoire accepté par M. Gardey. Après la réponse du président de la Commission, M. Gardey retira son amendement.

Ces critiques sont atténuées dans le système de emploi facultatif, puisque le sinistré est libre de ne pas employer du tout. Cependant, du moment que le législateur se montrait très large dans les conditions du emploi, il semble qu'il aurait dû logiquement l'être aussi pour le lieu du emploi et l'admettre dans toute la France. S'il ne l'a pas fait, c'est qu'il a voulu avant tout favoriser la reconstitution

(1) Chambre, séance du 11 octobre 1916, *J. Off.*, 12 octobre, Débats parlementaires, Chambre.

des régions envahies. Remployez-en une exploitation quelconque, dit-il aux sinistrés, mais au moins remployez dans les départements qui ont souffert de la guerre pour leur insuffler une nouvelle vie.

Conditions générales du remploi. — Nous faisons allusion, sous cette rubrique, à une disposition dont nous avons déjà parlé plus haut et qu'il suffit de rappeler :

« Les immeubles bâtis doivent être reconstitués conformément aux dispositions prescrites par les lois et règlements sur l'hygiène publique ».

En dehors des dispositions législatives et réglementaires déjà existantes, l'article 5 subordonne le remploi à des conditions à déterminer par un nouveau règlement.

« Dans le délai de quinze jours qui suivra la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique, rendu après avis du Conseil supérieur d'hygiène, déterminera les règles qui devront être appliquées à la reconstitution des immeubles et des agglomérations ».

Au moment où nous terminons notre travail, nous n'avons pas eu connaissance de ce règlement. Il subordonne sans doute le remploi non seulement à des conditions relatives à l'hygiène, mais à des conditions administratives d'alignement ou autres. En dehors des dispositions légales concernant l'hygiène auxquelles l'article 5 fait allusion, le remploi devra nécessairement respecter toutes autres dispositions légales ou administratives, notamment se conformer aux plans d'alignement.

Le législateur n'a pas voulu que le remploi fut onéreux

pour le sinistré. L'allocation de l'indemnité complète lui est attribuée dès qu'il a consacré à la reconstitution une somme équivalente.

« Le emploi est considéré comme totalement effectué, décide l'article 5, si l'attribution à effectuer à la reconstruction d'immeubles ou à la constitution d'une exploitation avec somme égale au montant de l'indemnité à lui attribuée en toute propriété ».

La loi admet le emploi partiel ; il appelle le sinistré à bénéficier proportionnellement au bénéfice du emploi.

« Si le emploi n'est que partiel, l'attributaire ne reçoit qu'une fraction des frais supplémentaires correspondant aux sommes employées ».

Délai du emploi. — Le législateur ne pouvait laisser indéfiniment en suspens l'attribution au sinistré de l'indemnité, dont le montant varie suivant qu'il emploie ou non. Elle lui a fixé un délai pour décider du parti qu'il choisit.

« L'attributaire, décide l'article 9, aura un délai de deux ans, à partir de la décision portant fixation définitive de l'indemnité, pour souscrire à la condition de emploi ».

L'indemnité peut donc être fixée avant que le sinistré ait pris parti. Cette disposition, qui étonne à première vue, s'explique par l'article 7. Que le sinistré emploie ou non, l'indemnité est, en effet, toujours calculée comme s'il employait. Mais s'il emploie seulement, la prime de cherté lui est allouée ; si non, elle est versée à un fonds commun ».

« Dans les cas où le emploi n'est pas effectué, l'indemnité est cependant calculée en y comprenant le montant de la

perte subie et les frais supplémentaires. Le sinistré reçoit le montant de la perte subie.

« Les frais supplémentaires de reconstitution seront, dans les conditions déterminées par la loi de finances, attribués à un fonds commun pour être employés au profit des régions sinistrées ».

Formalités du remploi. — Le sinistré peut effectuer le remploi ou prendre l'engagement d'y procéder. Cet engagement est fourni devant la Commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre.

L'attributaire « devra fournir à l'appui de son engagement, en vue de faciliter le calcul des frais supplémentaires, un projet des travaux à exécuter ou des achats à effectuer avec devis estimatif » (art. 9).

Lorsque l'industriel a effectué le remploi, la loi l'assujettit à une formalité destinée à sauvegarder la situation des ouvriers. L'article 55 contient une disposition en faveur de ceux-ci ; il permet aux ouvriers ou employés de reprendre le travail à l'usine.

« L'industriel ou le commerçant qui aura reconstitué totalement ou partiellement son établissement dans les conditions prévues au titre 2 de la présente loi sera tenu, quinze jours avant la remise en marche de l'établissement, d'en donner avis au Ministre du Travail qui lui délivrera récépissé et prendra toutes dispositions utiles pour porter cet avis à la connaissance des ouvriers ou employés qu'occupait l'industriel ou le commerçant. Dans le mois qui suivra la déclaration, les ouvriers ou employés pourront reprendre

le travail dans l'ordre de leur inscription et dans la mesure des besoins de l'exploitation ».

Compétence en matière de remploi. — A part un premier acompte, le sinistré qui remploie ne peut toucher le solde de l'indemnité correspondant à la perte subie et aux frais supplémentaires, et l'avance pour dépréciation résultant de la vétusté, qu'après justification du remploi.

Devant quelle juridiction et dans quelles formes cette preuve doit-elle être administrée ?

L'article 44 de la loi règle à cet égard la compétence et les moyens de preuve, à propos du mode de paiement de l'indemnité ; nous allons, en conséquence, étudier en même temps la question de compétence et la question du paiement de l'indemnité.

« Si l'attributaire procède au remploi en ce qui concerne soit les immeubles, dans les conditions prévues aux articles 4 et 5, soit les biens meubles, ou s'il prend, devant la Commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre, l'engagement de procéder à cet emploi ou à cette reconstitution, il a droit, sous justification, dans le délai de deux mois, à dater de la remise du titre, à un premier acompte de 25 0/0 sur la somme allouée pour perte subie sans que cet acompte puisse être inférieur à 3,000 francs, si la perte subie est égale ou supérieure à ce chiffre, ni supérieur à 100,000 francs, à moins qu'il ne justifie devant le tribunal des dommages de guerre d'un emploi ou de besoins immédiats plus considérables, notamment par la production de quittances, comptes, factures,

notes de livraisons ou commandes acceptées par les fournisseurs.

« Le solde du montant de la perte subie lui est versé par acomptes successifs, au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés et des achats effectués dans les conditions prévues au paragraphe précédent. Chacun des versements a lieu dans le délai de deux mois de la justification.

« Quand le paiement de la perte subie est totalement effectué, le montant des frais supplémentaires est versé dans les mêmes conditions, sur la présentation du titre complémentaire.

« Il en est de même pour l'excédent de la valeur de remplacement sur le montant de la perte subie en ce qui concerne les biens meubles visés aux numéros 1 à 4 du paragraphe 4 de l'article 13.

« Les sommes allouées à l'attributaire pour la réparation des dommages causés aux meubles visés au paragraphe 2 de l'article 13 de la présente loi, seront payés après épuisement de toutes autres sommes dues audit attributaire à quelque titre que ce soit.

« Si après affectation du montant des frais supplémentaires à la reconstruction d'immeubles ou à la reconstitution d'une exploitation, l'attributaire use de la faculté qui lui est réservée par le paragraphe 5 de l'article 5, la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté lui est versée sur la présentation du titre spécial, au fur et à mesure de la justification d'emploi.

« Indépendamment de l'application des dispositions ci-

dessus et avant toute évaluation des dommages de guerre, il peut être alloué aux sinistrés, pour répondre aux besoins les plus urgents, des avances dont les conditions d'attribution sont fixées de concert par le Ministre des régions libérées ou par le Ministre des Finances ».

Article 45. — « Dans le cas où l'attributaire n'a droit qu'au montant de la perte subie, s'il déclare dans le délai de deux ans, devant la Commission cantonale ou devant le tribunal des dommages de guerre, vouloir destiner l'indemnité à un usage immobilier, agricole, industriel, commercial, ou à l'exercice d'une profession sur un point quelconque du territoire, l'indemnité représentative de la perte subie lui est également versée par acomptes successifs au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés et des achats effectués ».

La juridiction devant laquelle le sinistré doit justifier du emploi, c'est donc la Commission cantonale chargée de constater et d'évaluer les dommages de guerre et composée, conformément à l'article 21 :

1° D'un président désigné par le premier président de la Cour d'appel et choisi parmi les juges, juges de paix ou anciens magistrats, avocats, anciens avoués ou anciens notaires, ayant dix ans d'exercice ;

2° D'un délégué désigné par les Ministres des Finances et des régions libérées ;

3° D'un architecte, entrepreneur ou ingénieur ;

4° D'un commissaire-priseur, greffier ou ancien greffier, négociant en meubles ou toute autre personne possédant

une compétence spéciale pour l'évaluation des meubles meublants et objets mobiliers ;

5° D'un agriculteur ou d'un industriel ou un commerçant ou un ouvrier de métier appelés à siéger suivant les cas et la nature des dommages à évaluer.

Ces trois derniers délégués sont nommés par le tribunal civil siégeant en Chambre du Conseil qui désignent, en même temps, dans chaque catégorie, un ou plusieurs suppléants.

Pour les dommages causés aux mines, minières et carrières, la Commission comprend, en dehors du président et du délégué du Ministre des Finances, deux membres choisis par voie de tirage au sort parmi les exploitants de mines, un agent des travaux publics désigné par le Ministre et un délégué mineur (art. 22).

Au-dessus des Commissions cantonales, un tribunal des dommages de guerre fonctionne à titre provisoire au chef-lieu de l'arrondissement.

Il se compose :

1° D'un président, nommé par décret, sur la proposition du Ministre de la Justice, parmi les magistrats honoraires ou en activité des Cours d'appel et des tribunaux de première instance ;

2° De deux membres et de deux suppléants désignés dans les mêmes conditions et choisis parmi les mêmes magistrats ou ceux des conseils de préfecture, les anciens bâtonniers, les professeurs des Facultés de Droit, les anciens présidents de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat, des Chambres d'avoués et de notaires ;

3^o De deux membres et de deux suppléants tirés au sort au début de chaque session de deux mois, sur une liste de vingt membres désignés par le Conseil général.

Ce tribunal des dommages de guerre prononce sur la réalité et l'importance des dommages.

Il statue sur toutes les questions s'y rattachant et fixe définitivement le montant des indemnités.

« Si les règles instituées n'ont pas été observées, il annule les opérations irrégulières, soit d'office, soit sur la demande des autorités (art. 30).

Les décisions du tribunal des dommages de guerre peuvent être l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat sur l'incompétence, excès de pouvoirs ou violation de la loi dans les deux mois de la signification de la décision.

Nous n'insisterons pas davantage sur la compétence de la procédure en matière de justification de remploi. C'est en somme l'application pure et simple des règles générales posées par la loi du 18 avril 1919 pour la constatation et l'évaluation des dommages de guerre.

L'article 32 autorise à prouver par tous moyens, même par présomption, la réalité de l'importance des dommages quels qu'ils soient ; les parents et les domestiques peuvent même être entendus comme témoins. La Commission et le tribunal peuvent ordonner la délivrance d'extraits, expéditions, copies d'actes publics ou privés, de registres et de livres de commerce, et en général de toutes pièces propres à établir la réalité et à permettre l'évaluation du dommage.

Cette latitude s'explique par les grandes difficultés dans

lesquelles se trouveront fréquemment les sinistrés pour établir leur situation d'avant-guerre.

Il faut l'écartier en ce qui concerne la justification du remploi et le tribunal devra se montrer plus rigoureux dans l'administration de la preuve. Le sinistré est d'ailleurs à même de se ménager des moyens de preuves écrits de l'exécution du remploi. L'article 44 exige des écrits : « A moins, dit-il, qu'il ne justifie devant le tribunal des dommages de guerre d'un remploi ou de besoins immédiats plus considérables, notamment la production de quittances, comptes, factures, meubles de livraison et commandes acceptées par les fournisseurs ».

Effets du remploi. — Le remploi procure au sinistré des avantages particuliers :

- 1^o L'indemnité qui lui est attribuée est plus élevée ;
- 2^o Il bénéficie en outre d'avances ;
- 3^o L'indemnité en espèces et par acomptes lui est payé.

Calcul de l'indemnité. — La loi du 18 avril 1919 a adopté le système du remploi facultatif. Qu'il reconstitue ou non son bien, le sinistré a toujours droit à la réparation intégrale du dommage, c'est-à-dire à une indemnité représentant le montant de la perte subie évaluée à la veille de la mobilisation (art. 4).

Le sinistré qui remploie doit être encouragé par la loi. Il ne faut pas que le remploi soit aucunement onéreux pour lui. Aussi l'indemnité qui lui est allouée comprend :

- 1^o Le montant de la perte subie. Pour les immeubles bâtis et les immeubles par destination, il « est évalué en

prenant pour taux le coût de construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation, sous déduction de la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté, et s'il s'agit d'immeubles reconstruits ou réparés postérieurement à la mobilisation au jour où ils ont été réparés ou reconstruits ».

Dans le cas de non emploi, l'évaluation résultant de cette méthode peut être atténuée par un autre terme de comparaison. Cette atténuation n'est pas appliquée au remployant ; c'est une première faveur que lui accorde la loi.

« Dans le cas où le emploi n'est pas effectué, si l'immeuble a été l'objet d'une translation de propriété remontant à moins de dix années avant l'ouverture des hostilités et constatée par acte authentique ou ayant date certaine, il sera tenu compte du prix porté dans l'acte pour l'évaluation de la perte subie ; si ce prix est inférieur au prix de l'évaluation prévu au paragraphe précédent, le montant de la perte subie ne pourra excéder la valeur vénale de l'immeuble à la veille de la mobilisation ;

2° La reconstitution de l'usine détruite entraîne à la charge du sinistré des frais beaucoup plus élevés que s'il avait construit avant la guerre, en raison de la hausse générale des matières premières, de la main-d'œuvre, des transports, en raison de l'augmentation des impôts. La loi a tenu compte de ce phénomène universel de hausse. En outre du montant de la perte subie, elle attribue au remployant les frais supplémentaires nécessités par la reconstitution de l'immeuble endommagé ou détruit.

Ces frais lui sont alloués à titre d'indemnité. Dans l'avant-projet de la Commission de la Chambre, le sinistré remployant n'en bénéficiait à titre définitif que jusqu'à concurrence de 20,000 francs ou du dixième de la perte subie. Pour l'excédent, ces frais supplémentaires ne lui étaient payés qu'à titre d'avances remboursables portant intérêt et privilégiées au profit du Trésor. La Commission de la Chambre avait avec raison abandonné ce système peu en harmonie avec l'obligation du remploi. Bien que dans la loi le remploi soit devenu facultatif, il faut louer le Parlement d'avoir maintenu le caractère d'indemnité définitive aux frais supplémentaires pour leur montant total. Le remploi ne doit pas être pour le sinistré une opération onéreuse et qui le constitue en perte ; sinon il ne l'effectuera pas, ce qui est contraire au vœu du législateur.

L'article 5 détermine ce qu'il faut entendre par frais supplémentaires : « les frais supplémentaires sont égaux à la différence entre le coût de production, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation et celui de la reconstitution d'immeubles identique au jour de l'évaluation ».

Cette définition servira de base aux évaluations des frais supplémentaires. L'article 23 de la loi institue un Comité technique pour faciliter le calcul des indemnités.

Dans chaque département un Comité technique est institué pour établir ou faire établir en matière d'immeubles par des personnes ou des associations compétentes des séries de prix destinées à faciliter, d'une part, le calcul de la perte subie et, d'autre part, la détermination de frais

supplémentaires de reconstitution et de la valeur de remplacement.

« Ce Comité est réuni par les soins du préfet au plus tard dans le mois qui précède la réunion de toute Commission cantonale. Il comprend, outre le préfet ou son représentant, un délégué du Ministre des Travaux publics, un délégué du Ministre des régions libérées, les présidents et les vice-présidents des tribunaux et Chambres de commerce, des associations et Comités agricoles, des Conseils de prud'hommes du département ; un membre du Conseil départemental des bâtiments civils désignés par cette Compagnie, un membre de chacune des sociétés d'architectes et d'ingénieurs existants dans le département.

« Les séries de prix sont mises à la disposition des Commissions d'évaluation et des tribunaux compétents, qui peuvent en user pour l'évaluation des dommages et la fixation des indemnités ».

La loi, nous l'avons vu, réserve aux intéressés la faculté de souscrire à la condition de emploi, même après la fixation des indemnités, dans un délai de deux ans. Pour réserver cette faculté l'indemnité est toujours calculée en comprenant le montant de la perte subie et les frais supplémentaires. Les sinistrés reçoivent le montant de la perte subie, et les frais supplémentaires, en cas de non emploi, sont attribués à un fonds commun pour être attribués au profit des régions sinistrées (art. 7).

3° Dans le calcul de la perte subie, le législateur devait équitablement tenir compte de la valeur réelle de l'immeuble

détruit, c'est pourquoi, du coût de construction à la veille de la mobilisation, il déduit une somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté ; la différence donne la valeur de l'immeuble dans son état effectif. Ainsi établie, l'indemnité représente bien le montant de la perte subie.

En attribuant à titre d'indemnité les frais supplémentaires au remployant, le législateur lui évitait seulement d'être en perte. Les dispositions des alinéas 5 à 7 de l'article 5 constituent au contraire à son profit une véritable faveur. La loi alloue au remployant, en vue de l'encourager, une partie de la dépréciation pour vétusté. Pour l'excédent, elle lui accorde des avances remboursables.

Voici une usine qui, à la veille de la mobilisation, aurait coûté 500,000 francs à construire. Par suite de la vétusté, elle ne valait que 400,000 francs. La perte subie est de 100,000 francs. Cependant sur la différence, soit 100,000 fr., l'article 5 donne à l'industriel qui remploie, 10,000 francs d'indemnité non remboursable. C'est un cadeau gracieux, une prime d'encouragement au emploi. Pour l'excédent, l'industriel bénéficie d'avances de l'Etat :

« Sous condition de remploi, la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté est allouée en toute propriété à l'attributaire jusqu'à concurrence d'une somme de dix mille francs (10,000 francs) et, pour le surplus, elle fait l'objet, sur la demande de l'attributaire, d'avances remboursables par lui à l'Etat en vingt-cinq années à partir de l'année qui suivra le dernier versement et productive d'un intérêt de 3 0/0.

« Sous la même condition, la dépréciation pour vétusté ne pourra excéder 20 0/0 du coût de la construction à la veille de la mobilisation, en cas d'immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale.

« Pour le remboursement de ces avances, l'Etat jouit d'un privilège qui est inscrit au premier rang des privilèges réglementés par l'article 2.103 du Code civil ».

Paiement de l'indemnité. — Le législateur n'a pas voulu, une fois déterminé le montant des indemnités, les payer d'un coup en espèces aux sinistrés. Il a craint que, placés à la tête d'un capital important, ils ne soient tentés de le gaspiller.

L'attributaire reçoit des extraits des décisions qui le concernent, rendues par la Commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre. Ces extraits sont ensuite échangés, sur sa demande, dans le délai de deux mois et par les soins du Ministre des Finances, contre un titre constatant le montant de la somme qui lui est allouée en réparation de la perte subie.

Un titre complémentaire analogue est remis au remployant dans les mêmes conditions pour le montant des frais supplémentaires, et un autre titre spécial pour les sommes correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté.

Le titre constatant ces indemnités « n'est pas négociable ; il peut faire l'objet d'avances dans les conditions qui seront déterminées par arrêté pris par les Ministres des Finances et des régions libérées ; il peut également, avec l'autorisation motivée du tribunal civil donnée en chambre du conseil,

après avis du ministère public, être transporté conformément aux prescriptions des articles 1689 et suivants du Code civil ou remis en nantissement aux termes des articles 2071 et suivants du même Code » (art. 43).

Le sinistré n'a donc pas en mains un titre qui lui permette d'obtenir le paiement en espèces. Après avoir admis le principe du remploi facultatif, le législateur semble avoir hésité, au dernier moment, à donner à l'attributaire une indemnité pécuniaire et s'être méfié de lui. L'indemnité est allouée sans condition de remploi ; mais l'article 43 en fait, en quelque sorte, l'emploi obligatoire en un titre de créance.

Ce titre de créance, le sinistré n'a même pas le droit d'en disposer à sa guise. S'il veut le vendre ou le donner en nantissement, il faut qu'il se soumette aux formalités rigoureuses et coûteuses du droit civil. Il y a plus : on le considère comme un incapable ou comme un prodigue ; il ne peut vendre ou nantir qu'après avoir obtenu l'autorisation motivée du tribunal civil en chambre du conseil, le ministère public entendu.

Ce n'est qu'au bout d'un certain délai que les attributaires obtiendront le paiement en espèces de l'indemnité. Pour éviter au Trésor une trop lourde charge d'un seul coup, ces paiements sont échelonnés en dix termes annuels égaux, le premier exigible à l'expiration de la sixième année qui suit la remise des titres aux sinistrés, et les termes suivants de douze en douze mois.

Telle est la situation du sinistré non remployant. Mais la

loi devait accorder à celui qui veut faire le remploi les moyens pécuniaires de l'exécuter. Le paiement de l'indemnité s'effectue, en ce qui le concerne, par acomptes successifs dans les conditions déterminées par les articles 43 et 44, que nous avons déjà mentionnés à propos de la compétence.

A part un premier acompte limité à 25 0/0 du montant de la perte subie, qui ne peut être inférieur à 3,000 francs ni supérieur à 100,000 francs, le remployant n'a droit à des acomptes sur l'excédent de la perte subie, sur le montant des frais supplémentaires et à des avances sur la somme représentant la dépréciation pour vétusté, qu'au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés ou des achats effectués, dans les deux mois de la justification.

Le remployant, pour commencer les travaux, n'a donc que le quart de l'indemnité. Il faut qu'il fasse l'avance des frais en sus, et l'Etat lui dit : remployez d'abord, on vous remboursera ensuite. Jusque-là, il ne touche que l'intérêt à 5 0/0 de l'indemnité. Or le sinistré est par hypothèse un homme ruiné par la guerre. Où trouvera-t-il les capitaux nécessaires à la reconstruction de son usine, l'argent pour payer les matériaux, les entrepreneurs, les architectes, les ouvriers ? Le titre non négociable, aliénable dans des conditions rigoureuses, avec autorisation nécessaire du tribunal ne peut lui servir de moyen de crédit auprès d'une banque. S'il trouve à emprunter, comme son titre ne confère pas de garanties au prêteur, le taux de prêt sera certainement supérieur à l'intérêt que le sinistré touche de l'Etat.

L'obligé à remployer avant d'être payé, à avancer les

frais du remploi, c'est faire preuve à son égard d'une méfiance que le législateur avait semblé écarter avec l'obligation du remploi. La loi a voulu encourager le remploi, et elle ne donne que parcimonieusement et par petits morceaux, comme à regret, les moyens pécuniaires d'y procéder. Si elle redoutait qu'une indemnité donnée en bloc, d'un seul coup ne fut gaspillée ou ne fut une trop lourde charge pour les finances publiques, elle aurait pu faire des titres remis au sinistré, au moins au sinistré remployant, un moyen de crédit en lui donnant la forme négociable d'un titre à ordre, transmissible ou susceptible d'être engagé par simple endossement sans autre formalité.

Délégation du droit d'indemnité. — Voici une autre preuve de la faveur avec laquelle le législateur voit le remploi. Non seulement certains titulaires de droits réels peuvent exiger le remploi, non seulement les créanciers privilégiés hypothécaires ont la faculté de souscrire au remploi, en se faisant subroger aux droits de leur débiteur. Le sinistré peut être de bonne volonté, mais pour une raison dont il est le seul juge, par exemple, pour des considérations de famille, l'incapacité des héritiers du sinistré, etc..., il ne peut ou ne veut remployer. Le législateur lui permet de subroger dans ses droits un tiers qui remploiera à sa place. Il lui cédera ou lui déléguera son droit à l'indemnité.

L'hypothèse est prévue par l'article 49, et le premier alinéa en détermine les formes.

« En cas de remploi et de réinvestissement, le droit à indemnité peut être cédé ou délégué, dans les conditions

prévues par les articles 1689 et suivants du Code civil avec l'autorisation motivée du tribunal civil donné en chambre du conseil après avis du ministère public ; les actes constatant la cession ou la délégation sont exempts de tous droits de timbre et d'enregistrement ».

La délégation peut être consentie soit à un particulier, soit « à une société de crédit immobilier, à une coopérative ou à une société d'habitations à bon marché ayant assumé les charges de la reconstruction de l'immeuble, ou encore à l'une des sociétés ou œuvres de bienfaisance spécialement agréées à cet effet par le Ministre chargé de la reconstitution des régions libérées ».

Les mêmes règles sont applicables et l'article 49 dispense la cession des conditions ordinaires des prêts consentis par ces sociétés. « Lorsque les attributaires d'une indemnité ont cédé leur droit à une société de crédit immobilier, à une coopérative ou à une société d'habitations à bon marché, celle-ci peut leur consentir les prêts nécessaires à la reconstruction de l'immeuble, sans qu'ils aient ni à justifier de la possession d'une valeur équivalente au cinquième du montant du prêt, ni à fournir une garantie hypothécaire, ni à contracter une assurance sur la vie ».

CONCLUSION

De l'examen que nous venons de faire des dispositions de la loi du 18 avril 1919 relatives au remploi, nous pouvons dégager les conclusions et le jugement qu'il convient de formuler sur elles. Il nous suffit de grouper les observations que nous avons présentées chemin faisant.

Le principe fondamental sur lequel repose la réparation des dommages de guerre est le principe du remploi libre, mais encouragé. Remploi libre : c'est-à-dire que l'octroi d'une indemnité n'est pas subordonné à une condition de remploi, et que l'indemnité, en l'absence de remploi, comprend la réparation intégrale de la perte subie, sans pénalités sous forme d'abattements.

Remploi encouragé : 1° Quand plusieurs intéressés sont en présence, la préférence est donnée à celui qui veut remployer. Les titulaires de droits sur la chose et les créanciers ne peuvent s'opposer au remploi. Les premiers ont le droit de l'exiger, les seconds, le droit de se faire subroger au débiteur pour l'effectuér.

2° Le sinistré a la faculté, s'il ne veut remployer lui-même, de céder son droit à l'indemnité à un tiers à condition de remploi. L'Etat peut se charger lui-même des travaux.

3° Le sinistré qui remploie touche une indemnité plus

forte, comprenant les frais supplémentaires (prime de cherté) et le montant de la dépréciation pour vétusté, dans une certaine limite, le surplus pouvant faire l'objet d'avances remboursables.

Au lieu de recevoir un titre inaliénable, il a droit à des acomptes successifs.

Nous avons suffisamment insisté, dans notre seconde partie, sur les avantages de la liberté du emploi et l'opportunité du emploi pour n'avoir pas besoin d'aborder encore une fois la question de principe. En adoptant la liberté du emploi, le législateur a conservé à l'indemnité son caractère de droit individuel, en même temps qu'il a laissé au sinistré, qui en est le meilleur juge, le soin d'en apprécier l'opportunité.

En encourageant le emploi, il a indiqué que l'intérêt économique comme l'intérêt individuel était en général dans le sens du emploi.

Nous n'avons rien de plus à dire sur la question de principe. Quant aux règles concernant les conditions et les effets du emploi, il suffit de réunir quelques observations déjà présentées.

Abandonnant la distinction de l'identique et du similaire, le législateur s'est montré très large au point de vue de la nature de l'exploitation susceptible de remplacer l'ancienne. Pour une usine détruite, l'indemnité peut être remployée en usine, en fonds de commerce, en exploitation agricole, en maison de rapport. Le vœu de la loi est, en somme, que le sinistré ait la liberté d'opter pour l'emploi le plus utile.

En même temps que son propre intérêt, il sauvegarde ainsi l'intérêt général.

Nous avons fait une réserve, en ce qui concerne la limite territoriale dans laquelle le remploi peut être opéré. L'excuse du législateur est d'avoir voulu la restauration des pays dévastés. Il s'est montré, à notre sens, trop rigoureux. Du moment qu'on renonce à reconstituer le milieu social tout entier dans son état intégral d'avant-guerre, et qu'on donne une grande latitude au remployant dans le choix de la nature de l'exploitation, on aurait dû étendre cette latitude au point de vue du lieu du remploi et le permettre dans toute l'étendue des régions envahies — si l'on cherchait leur restauration avant tout — et même dans toute la France. La France n'a pas en somme à distinguer deux catégories de départements sur son territoire. Si les richesses naturelles d'un département non envahi en charbon, en minéral, en houille blanche, ou ses ressources en main-d'œuvre, ou toute autre cause diminuent le coût de production dans ce département et promettent un développement à bon marché de la production, pourquoi forcer ou tout au moins, par les avantages accordés au remploi, pousser l'industriel qui pourrait profiter de ces conditions favorables à rétablir dans un petit cercle d'un rayon de 50 kilomètres une usine qui ne pourra soutenir la concurrence avec celles du département de l'intérieur et de l'étranger, en raison du coût de production plus élevé ?

Partisan du remploi libre, mais encouragé, nous ne pouvons qu'adhérer aux dispositions qui empêchent des créan-

ciers de s'opposer au remploi et leur permettent de l'effectuer, ainsi qu'à celles qui permettent à certains co-titulaires de droits de l'exiger. Nous approuvons, pour la même raison, la faculté donnée au sinistré qui ne veut ou ne peut remployer de céder son droit à l'indemnité à un tiers qui remploiera à sa place.

Nous avons, au contraire, fait des réserves sur les droits conférés à l'Etat par l'article 46 de la loi. Les dations en paiement autorisées comme mode de libération à son profit par les quatre premiers alinéas constituent un remploi en identique ; le sinistré y trouve son compte et ne peut s'en plaindre, cette dation est d'ailleurs subordonnée à son consentement.

Mais la faculté pour l'Etat de se libérer en faisant exécuter lui-même les travaux ou en en fournissant les matériaux — ou encore en expropriant — appelle de sérieuses critiques. Elle ôte au sinistré la liberté de faire le remploi lui-même, qui a plus de compétence que l'Etat pour décider ou pour exécuter. L'acquisition par expropriation d'un immeuble détruit est très onéreuse pour l'Etat, sans aucun avantage économique. Il paie l'indemnité comme s'il y avait eu remploi, et la somme qu'il débourse va servir à payer très cher une usine qui ne sera pas reconstruite et ne contribuera pas, par sa restauration, au relèvement économique du pays.

Enfin, ce n'est pas sans inquiétude qu'on doit envisager le développement de la fonction industrielle de l'Etat. L'Etat, entrepreneur de travaux de restauration, entrepreneur de fournitures de matériaux, c'est une tâche pour

laquelle son incompétence et les entraves administratives ne le désignent nullement.

Pour le calcul de l'indemnité, la loi du 18 avril 1919 s'est montrée généreuse, en allouant au remployant, outre la valeur de la perte subie, tous les frais supplémentaires de reconstitution et le montant de la dépréciation pour vétusté en partie à titre d'indemnité, en partie à titre d'avances. Les deux premiers éléments lui évitent de se trouver en perte du fait du emploi, le troisième constitue en sa faveur une prime gratuite ou remboursable d'encouragement.

Le mode de calcul de l'indemnité répond donc bien à l'esprit de la loi : emploi libre, mais encouragé. Le mode de paiement soulève au contraire quelques critiques. Le sinistré qui veut remployer a besoin, avant tout, de capitaux pour acheter les matériaux, pour payer ses ouvriers, etc... Or l'indemnité fixée, la loi lui donne des titres au lieu d'argent. Ces titres ne peuvent guère lui procurer du crédit : ils ne sont pas négociables ; ils ne peuvent être cédés ou remis en nantissement que dans des formes rigides du Code civil, avec une autorisation motivée du tribunal.

C'est donc au sinistré à faire l'avance des frais du emploi ; or le sinistré aura généralement été ruiné par la guerre ; il est obligé de chercher des fonds par voie d'emprunt et le titre ne lui donnant pas de crédit, il en trouvera difficilement.

C'est donc à l'Etat qu'il devra s'adresser. Il pourra obtenir des avances sur le titre, dans des conditions déterminées par arrêté ministériel.

Quant à l'indemnité elle-même, elle lui est payée parcimo-

niusement et par acomptes : 25 0/0 de la perte subie, sans justification du emploi — et ensuite par acomptes successifs, au fur et à mesure des justifications d'emploi, le reste du montant de la perte subie, puis les frais supplémentaires, puis la dépréciation pour vétusté.

Les dispositions relatives au paiement de l'indemnité sont peu en harmonie avec l'esprit de la loi et l'ensemble de ses dispositions. Le législateur a voulu faire confiance au sinistré. Il lui alloue une indemnité, qu'il remploie ou non. Il espère que son intérêt le poussera à remployer, et il l'y encourage par de nombreux avantages. Et voici qu'au moment où le sinistré touche au port, où l'indemnité lui a été allouée généreusement, où il s'attend à la recevoir, on lui donne quoi ? un titre presque inaliénable, qui ne peut même lui servir d'instrument de crédit. Après lui avoir témoigné sa confiance, la loi semble la regretter et redouter qu'il ne gaspille l'argent. Elle ne le paie que par morceaux et lui demande sans cesse de justifier du emploi. On lui accorde généreusement et largement réparation intégrale et indemnité de reconstitution — et on lui refuse les moyens financiers de la réaliser, en l'obligeant, lui, sinistré, ruiné, à faire l'avance de cette reconstitution. Si l'Etat ne voulait pas lui donner l'argent d'un coup, il aurait dû, tout au moins, lui accorder un titre négociable et susceptible de lui procurer du crédit.

Vu :
Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu :
Le Président de la Thèse,
HITIER.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur
de l'Académie de Paris,
L. POINCARÉ



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
 PREMIÈRE PARTIE. — <i>Historique de la loi au point de vue du emploi.</i>	
§ 1. — L'article 1 ^{er} de la loi du 26 décembre 1914.	7
§ 2. — Le projet du Gouvernement du 11 mai 1915.	8
§ 3. — L'avant-projet de la Commission des dommages de guerre.	10
§ 4. — Le décret du 21 mai 1916.	13
§ 5. — Le projet de la Commission de la Chambre.	15
§ 6. — Discussion du projet devant les Chambres..	24
 DEUXIÈME PARTIE. — <i>Le emploi aux points de vue juridique et économique. Obligations ou faculté.</i>	
TROISIÈME PARTIE. — <i>Le emploi au point de vue industriel dans la loi du 18 avril 1919..</i>	63
CONCLUSION.	105

BAR-SUR-SEINE. — IMPRIMERIE V^e C. SAILLARD

